

Becher, Carolin

**Working Paper**

## Nachhaltige öffentliche Beschaffung: Erfolgsfaktoren für die Umsetzung auf kommunaler Ebene in Nordrhein-Westfalen

IZNE Working Paper Series, No. 17/1

**Provided in Cooperation with:**

Bonn-Rhein-Sieg University of Applied Sciences, International Centre for Sustainable Development (IZNE)

*Suggested Citation:* Becher, Carolin (2017) : Nachhaltige öffentliche Beschaffung: Erfolgsfaktoren für die Umsetzung auf kommunaler Ebene in Nordrhein-Westfalen, IZNE Working Paper Series, No. 17/1, ISBN 978-3-96043-034-6, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg, Internationales Zentrum für Nachhaltige Entwicklung (IZNE), Sankt Augustin, <https://doi.org/10.18418/978-3-96043-034-6>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/233364>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Nachhaltige öffentliche Beschaffung

Erfolgsfaktoren für die Umsetzung auf kommunaler Ebene in Nordrhein-Westfalen

Carolin Becher



## Nachhaltige öffentliche Beschaffung

### Erfolgsfaktoren für die Umsetzung auf kommunaler Ebene in Nordrhein-Westfalen

#### **Abstract**

In Zeiten deutlicher Auswirkungen des Klimawandels und gravierender sozialer Missstände in Teilen der Welt drängen sich dringender denn je für die Weltgemeinschaft die Fragen nach Handlungsoptionen zum Erreichen nachhaltiger Entwicklung auf. Dementsprechend ist auch der öffentliche Sektor gefragt seinen Beitrag zu leisten. Als ein wirkungsvoller Beitrag ist die Etablierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung zu nennen. Um diesen Beitrag adäquat umzusetzen, müssen unter anderem die Richtlinien und Gesetze, die die öffentliche Beschaffung regeln, ausreichend Umsetzungsmöglichkeiten dafür bieten. Mit der jüngsten europäischen Vergaberechtsreform und der daraufhin verabschiedeten deutschen Anpassung der Gesetze ist der Grundstein dafür gelegt worden. Welche erfolgsversprechenden Umsetzungsmöglichkeiten diese rechtliche Basis nun den Kommunen in Deutschland als Hauptakteuren öffentlicher Beschaffung bietet und welche weiteren Erfolgsfaktoren für die Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf kommunaler Ebene entscheidend sind, ist Thema dieses Arbeitspapiers. Ein Praxischeck der Erfolgsfaktoren wird am Beispiel der Stadt Bonn, stellvertretend für die kommunale Ebene in NRW vorgenommen.

#### **Carolin Becher**

Internationales Zentrum für Nachhaltige Entwicklung  
Hochschule Bonn-Rhein-Sieg  
Kontakt: carolin.becher@smail.wis.h-brs.de

ISBN 978-3-96043-034-6 (Working Paper 17/1)  
DOI: 10.18418/978-3-96043-034-6  
IZNE Working Paper Series  
ISSN 2511-0861

Bonn-Rhein-Sieg University of Applied Sciences  
International Centre for Sustainable Development (IZNE)

Grantham-Allee 20

53757 Sankt Augustin / Germany

izne.info@h-brs.de

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis.....</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>II</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>III</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Methodik.....</b>	<b>2</b>
<b>3 Grundlagen zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung.....</b>	<b>3</b>
3.1 Öffentliche Beschaffung.....	3
3.1.1 Definition .....	3
3.1.2 Organisation und Umfang in Deutschland .....	7
3.2 Nachhaltige öffentliche Beschaffung .....	9
3.2.1 Definition .....	9
3.2.2 Gründe für nachhaltige öffentliche Beschaffung.....	11
<b>4 Gesetzlicher Rahmen für nachhaltige öffentliche Beschaffung .....</b>	<b>13</b>
4.1 Aktuelle Reform der europäischen Vergaberichtlinien .....	13
4.2 Nationale Regelungen auf Bundesebene.....	15
4.3 Gesetze und Verordnungen auf Landes- und Kommunalebene.....	17
<b>5 Rechtliche und politische Erfolgsfaktoren für nachhaltige öffentliche Beschaffung .....</b>	<b>20</b>
5.1 Konkrete Verankerung von Regelungen zu Nachhaltigkeitsaspekten in das deutsche Vergaberecht .....	20
5.1.1 für Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte .....	21
5.1.2 für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte .....	23
5.2 Politisches Bekenntnis .....	28
5.3 Leitfäden, Nachhaltigkeitskriterien und Nachweismöglichkeiten.....	29
<b>6 Kommunalinterne Erfolgsfaktoren für nachhaltige öffentliche Beschaffung.....</b>	<b>32</b>
6.1 Mitarbeiterinformation und -qualifizierung .....	32
6.2 Aufbau von Kompetenzstellen .....	34
6.3 Externer Informationsaustausch und Kooperation .....	35
6.4 Strategische Ausrichtung der Beschaffung.....	37
6.5 Zielformulierung und -steuerung .....	39
<b>7 Fazit.....</b>	<b>41</b>
<b>Quellenverzeichnis.....</b>	<b>44</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Umfassender Beschaffungsprozess .....	5
Abbildung 2: Klassisch operative und strategische öffentliche Beschaffung .....	6

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Übersicht Vergaberecht mit Fokus auf die europäischen Richtlinien ab 2014.....	14
Tabelle 2: Deutsches Vergaberecht ab 2016 mit Fokus auf Gesetze für Vergaben oberhalb der Schwellenwerte.....	16
Tabelle 3: Vergaberecht auf Länderebene am Beispiel NRW .....	19

## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau & Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
CSR	Corporate Social Responsibility
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GemHVO (NRW)	Gemeindehaushaltsverordnung (Nordrhein-Westfalen)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
i. e. S.	im engeren Sinne
i. Z. m.	in Zusammenarbeit mit
ILO	International Labour Organization
KNB	Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung
PVC	Polyvinylchlorid
RL	Richtlinie
RVO	Rechtsverordnung
SKR/ VKR	Sektoren-/ Vergabekoordinierungsrichtlinie
TVgG-NRW	Tariftreue- und Vergabegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
UBA	Umweltbundesamt
UNEP	United Nations Environment Programme (deutsch: Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
VGDA	Vergabedienstanweisung
VgV	Vergabeverordnung
VO	Vergabeordnung
VOB/A	Teil A der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL/A	Teil A der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
Ziff.	Ziffer

## 1 Einleitung

Wenn das Thema *verantwortungsvolles bzw. nachhaltiges Wirtschaften in Deutschland* diskutiert wird, ist eine Option die Vielzahl privatwirtschaftlicher Unternehmen zur Verantwortung zu ziehen. Insbesondere die Bundesregierung bestimmt Unternehmen als wichtigen Akteur zur Entwicklung eines nachhaltig wirtschaftenden Deutschlands.<sup>1</sup> Unternehmen sind dazu aufgefordert, ihre komplette Wertschöpfungskette nachhaltiger zu gestalten.<sup>2</sup> Zu einem entscheidenden Unternehmensprozess in diesem Kontext zählt die Beschaffung.<sup>3</sup> Privatwirtschaftliche Unternehmen haben die Relevanz dahingehend erkannt und bereits Instrumente zur Förderung nachhaltiger Beschaffung implementiert.<sup>4</sup> Die nachhaltige Gestaltung der Beschaffung sollte aber nicht nur ein Handlungsfeld für die Privatwirtschaft darstellen. Daher zieht die Politik auch immer stärker die Akteure des öffentlichen Sektors zur Verantwortung.<sup>5</sup> Dies ist sinnvoll, da diese, gemessen anhand des Beschaffungsvolumens, einen erheblichen Handlungsspielraum besitzen. Allein in Deutschland beträgt das Beschaffungsvolumen des öffentlichen Sektors jährlich 260 bis 480 Milliarden Euro.<sup>6</sup> Kommunen als Teil des öffentlichen Sektors haben circa 50 bis 60 Prozent dieses Beschaffungsvolumens zu verantworten. Demnach hat die kommunale öffentliche Beschaffung neben der Privatwirtschaft einen signifikanten Einfluss auf ein nachhaltig agierendes Deutschland<sup>7</sup> und wird auch deshalb ins Zentrum dieser Arbeit gerückt. Zu beachten ist, dass Bund, Länder und Kommunen im Rahmen der Beschaffung stärker als die Privatwirtschaft an Gesetze, Richtlinien und weitere Verordnungen, das sogenannte Vergaberecht, gebunden sind.<sup>8</sup> Insbesondere europäische Rahmenwerke, die in der Vergangenheit den Fokus auf Wettbewerbsorientierung legten, erschwerten Kommunen die Entwicklung eines nachhaltigen Beschaffungswesens.<sup>9</sup> Diese Situation soll mit der europäischen Reform des Vergaberechts, verabschiedet im Jahr 2014,<sup>10</sup> und deren nationaler Umsetzung in Deutschland im April 2016 verbessert werden.<sup>11</sup>

Inwiefern diese Reform die erfolgreiche Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf kommunaler Ebene ermöglicht und welche weiteren Erfolgsfaktoren dafür ausschlaggebend sind, soll in dieser Arbeit erörtert werden. Erarbeitet werden die Auswirkungen der Reform und die weiteren Erfolgsfaktoren mit Fokus auf die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (NRW). Dafür

---

<sup>1</sup> Vgl. Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2002), S. 73f..

<sup>2</sup> Vgl. Europäische Kommission (2011c), S. 8.

<sup>3</sup> Vgl. Schmidpeter, R. (2015), S. VI.

<sup>4</sup> Vgl. HEC/ EcoVadis (2013), S. 4ff..

<sup>5</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung (2015) (Hrsg.), S. 1.

<sup>6</sup> Vgl. Eßig, M. et al. (2013), S. 10.

<sup>7</sup> Vgl. McKinsey&Company im Auftrag (i.A.) des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau & Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.) (2008), S. 13; Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 1.

<sup>8</sup> Vgl. Eßig, M./ Amann, M. (2015), S. 95.

<sup>9</sup> Vgl. Gölnitz, H. (2011), S. 233.

<sup>10</sup> Vgl. Wilhaus, A. (2015), S. 176.

<sup>11</sup> Vgl. Berg, M./ Blankenberg, B. (2016), S. 23.

werden zunächst allgemeine Grundlagen zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung, namentlich die Definition, Organisation und Umfang öffentlicher Beschaffung und die Definition und Gründe für nachhaltige öffentliche Beschaffung, erläutert. Im nächsten Schritt werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung nehmen, analysiert. Dafür werden Richtlinien, Gesetze und Verordnungen auf europäischer Ebene sowie auf Bundes-, NRW- und kommunaler Ebene betrachtet. Darauf aufbauend werden im Hauptteil die Erfolgsfaktoren zur Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf kommunaler Ebene in NRW erarbeitet. Verifiziert und ergänzt werden diese jeweils durch den Abgleich mit dem exemplarisch analysierten Beschaffungswesens der Stadt Bonn (Jeweils als Praxischeck gekennzeichnet). Abschließend wird unter Berücksichtigung der theoretischen Ausarbeitung und der Analyseergebnisse ein Fazit gezogen.

## 2 Methodik

Die Erarbeitung der theoretischen Grundlagen wie auch der Erfolgsfaktoren erfolgte über eine detaillierte Literaturrecherche zum Thema *nachhaltige öffentliche Beschaffung*. Um sich diesem Thema zu nähern, diente die erste Literaturrecherche den Themen *Beschaffung als Unternehmensfunktion* und *nachhaltige Beschaffung*. Daraus konnten Erkenntnisse gewonnen werden, die als Grundlage zur Bearbeitung des Themas *nachhaltige öffentliche Beschaffung* dienten. Die zweite wesentliche Komponente im Rahmen der Literaturrecherche war die Sondierung der Literatur zum Thema *Vergaberecht* und der jüngsten Reformen dessen. Zu der im Jahr 2014 beschlossenen europäischen Reform der Vergaberichtlinien (detailliert dargestellt in Kapitel 4.1) lag eine ausreichende Anzahl an Literatur vor. Im Gegensatz dazu wies die Literaturrecherche zur nationalen Umsetzung der genannten europäischen Reform (ausführlich beschrieben in Kapitel 4.2), die erst Mitte April 2016 rechtskräftig wurde, die Problematik auf, dass aufgrund der Aktualität der Gesetzesänderungen bisher nur wenig Literatur den Rechtsstand ab April 2016 behandelt. Daher wurde vornehmlich mit den vorhandenen Gesetzesentwürfen gearbeitet. Weiterhin ist zu beachten, dass die neue nationale Gesetzgebung zu dem Zeitpunkt noch keine Auswirkungen auf die Gesetze auf Landes- und Kommunalebene genommen hat, sodass das Tariftreue- und Vergabegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (TVgG-NRW) und die Vergabeordnung (VO) der Stadt Bonn die neue Rechtslage noch nicht aufgreifen. Diese genannten Gesetze und Verordnungen sind vorrangig für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte relevant und es kann noch nicht abgeschätzt werden, ob und inwiefern sich die bestehenden Gesetze/Verordnungen trotzdem zukünftig an der neuen Rechtslage auf Bundesebene orientieren werden.<sup>12</sup> Demnach wurde mit Gesetzestexten gearbeitet, die nicht alle den gleichen Rechtsstand widerspiegeln bzw. nicht die gleiche

---

<sup>12</sup> Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Hrsg.) (2015), S. 3f..



Aktualität besitzen und damit teilweise auch unterschiedliche Möglichkeiten zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in Vergaben aufweisen.

Um die in den Kapiteln 5 und 6 beschriebenen rechtlichen und politischen sowie kommunalinternen Erfolgsfaktoren zur Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf kommunaler Ebene in NRW zu überprüfen bzw. gegebenenfalls zu ergänzen, wurde eine exemplarische Analyse der öffentlichen Beschaffung der Stadt Bonn vorgenommen. Für die Analyse des Beschaffungswesens der Stadt Bonn wurde mit der VO aus dem Jahr 2011 und der Vergabedienstanweisung (VGDA) in der Fassung vom 19.10.2013 gearbeitet. Um tiefergehende Einblicke in die konkrete Situation der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung der Stadt Bonn zu gewinnen, lagen wenige öffentliche Literaturquellen bzw. Informationen im Internet vor, sodass der Großteil der Analyseergebnisse auf den Erkenntnissen aus einem Experten-Leitfadeninterview resultiert. Ziel des Experteninterviews war die Beantwortung der zwei leitenden Forschungsfragen: Inwiefern erfolgt bei der Stadt Bonn als Beispiel für eine Kommune in NRW die erfolgreiche Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung und korreliert dies mit den erarbeiteten Erfolgsfaktoren? Dazu wurde ein Leitfadeninterview mit Herrn Christoph Bartscher geführt. Ausschlaggebend für die Wahl von Herrn Christoph Bartscher als Experten zur Analyse des Beschaffungswesens der Stadt Bonn war seine Funktion als Leiter des Referates Vergabedienste. Erst im April 2016 referierte er als Podiumsdiskussionsteilnehmer zum Thema *nachhaltige öffentliche Beschaffung* auf einer Veranstaltung im Rahmen der Aktionswoche *Wertvoll einkaufen, Köln kann fair*.<sup>13</sup> Im Rahmen dieser Podiumsdiskussion führte er unter anderem Praxisbeispiele für die erfolgreiche Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in Bonn an.

### **3 Grundlagen zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung**

#### **3.1 Öffentliche Beschaffung**

Um Erfolgsfaktoren für die Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf kommunaler Ebene in NRW zu erarbeiten, müssen zunächst die Definition für öffentliche Beschaffung (siehe dazu Kapitel 3.1.1) und die Organisation und der Umfang öffentlicher Beschaffung in Deutschland (siehe dazu Kapitel 3.1.2) als thematische Grundlagen herausgearbeitet werden.

##### **3.1.1 Definition**

Die grundlegende Aufgabe der öffentlichen Beschaffung kann ähnlich zu jener der Beschaffung als Unternehmensfunktion definiert werden.<sup>14</sup> Öffentliche Beschaffung ist die „Versorgung mit

---

<sup>13</sup> Vgl. Eine Welt Netz NRW e. V. (Hrsg.) (2016).

<sup>14</sup> Beschaffung als Unternehmensfunktion kann als Aufgabe „der Unternehmung die Produktionsfaktoren zur Verfügung zu stellen, die sie im Rahmen ihrer Sachzielerfüllung benötigt, die sie aber nicht selbst zu produzieren vermag“ (Corsten, H. (2008), S. 349.), beschrieben werden.

benötigten, aber nicht selbst erstellte[n] Sachgütern, Dienstleistungen und Bauleistungen.“<sup>15</sup> Die darin enthaltenen Auftragsarten wie Liefer-, Dienst- und Bauleistungen werden in den einzelnen Absätzen des § 103 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) präzisiert.<sup>16</sup> Konkrete Beschaffungsaufträge als Beispiel für Liefer- oder Dienstleistungsaufträge können wiederum vielseitig sein. Dies können zum Beispiel Pflastersteine für Straßen, Dienstkleidung für verschiedene Mitarbeitergruppen im öffentlichen Dienst, alltägliche Güter wie Sportartikel, Büroeinrichtungen und -materialien sowie Blumen und Lebensmittel für die Kommunen sein.<sup>17</sup>

Allerdings sind zur hinreichenden Definition die Besonderheiten aufgrund des Zusatzes „*öffentlich*“ ausschlaggebend. Eine Besonderheit betrifft den Status des Einkäufers bzw. Auftraggebers. In der öffentlichen Beschaffung ist der Beschaffende bzw. Auftraggeber immer Teil des öffentlichen Sektors.<sup>18</sup> Dazu gehören unter anderem die institutionellen Auftraggeber, wie Gebietskörperschaften wie Bund, Länder und Kommunen.<sup>19</sup> Aus dem Status des Auftraggebers in der öffentlichen Beschaffung ergeben sich wiederum die Restriktionen, denen der öffentliche Sektor im Vergleich zur Privatwirtschaft im Beschaffungsprozess unterliegt.<sup>20</sup> Diese Restriktionen in Form des *Vergaberechts* sollen unter anderem dazu dienen, dass die beschriebene Nachfragemacht seitens der öffentlichen Hand (siehe dazu Einleitung und Kapitel 3.1.2) nicht missbraucht wird und Wettbewerb gewährleistet bleibt (siehe dazu Kapitel 4.1).<sup>21</sup>

Die bisherigen Ausführungen betonen die operative und gesetzliche Komponente der öffentlichen Beschaffung als Dienstleister zur Bedarfs- und Bestellabwicklung.<sup>22</sup> Damit wird die öffentliche Beschaffung mit den ihr zugeschriebenen Aufgaben dem *Vergabeprozess im engeren Sinne (i.e.S.)* zugeordnet. Dieser bezieht sich auf die Anwendung des Vergaberechts mit der Wahl der Verfahrensart, der Erstellung der Vergabeunterlagen, der ordnungsgemäßen Bekanntmachung, der Bewertung der Angebote und der Erteilung des Zuschlags.<sup>23</sup> Dies ist allerdings nur ein Teilaspekt des prinzipiell weitreichenderen öffentlichen Beschaffungsprozesses, der in folgender Abbildung 1 dargestellt ist.

---

<sup>15</sup> Wegweiser GmbH Berlin i. Z. m. Booz-Allen & Hamilton und dem Bundesverband für Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (Hrsg.) (2000), S. 11.

<sup>16</sup> S. § 103 GWB (i.d.F. vom 17. Februar 2016).

<sup>17</sup> Vgl. Engagement Global gGmbH (Hrsg.) (2015), S. 30.

<sup>18</sup> Vgl. Eßig, M./ Amann, M. (2015), S. 95.

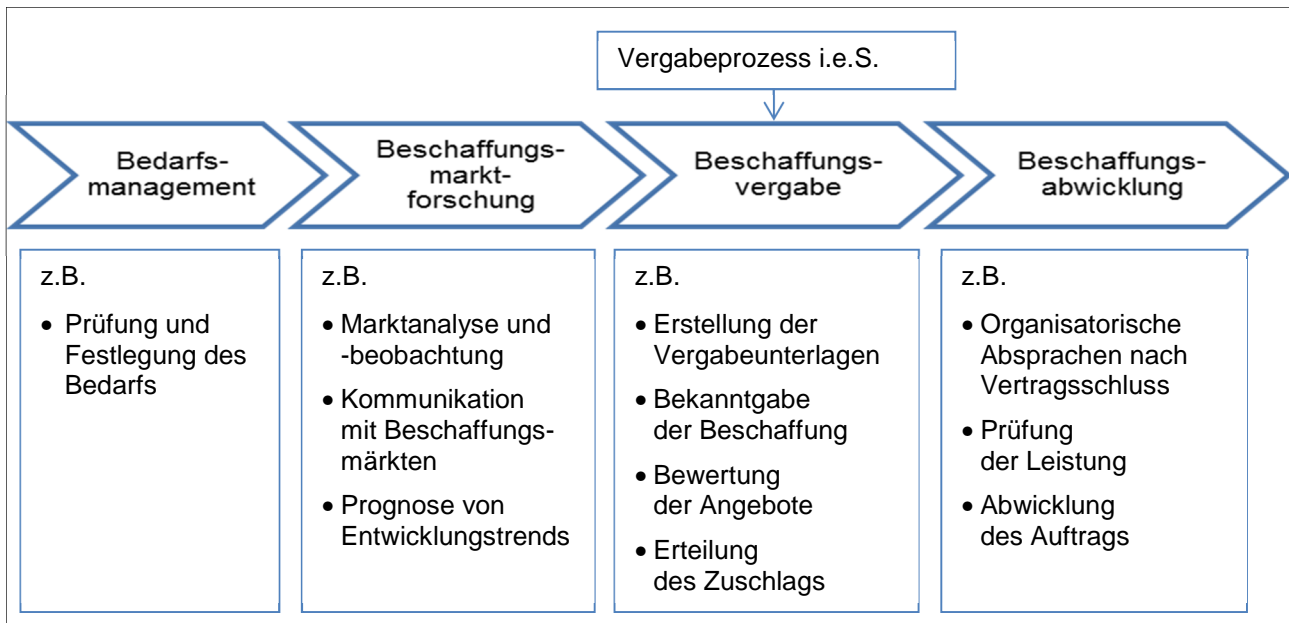
<sup>19</sup> Vgl. Diederichsen, L./ Renner, I. (2016), S. 282; S. § 99 1. GWB (in der Fassung (i.d.F.) vom 17. Februar 2016).

<sup>20</sup> Vgl. Eßig, M./ Amann, M. (2015), S. 95.

<sup>21</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor in Zusammenarbeit mit (i. Z. m.) KPMG AG (Hrsg.) (2013), S. 3.

<sup>22</sup> Vgl. Eßig, M. et al. (2013), S. 26f.; Institut für den öffentlichen Sektor i.Z.m. KPMG AG (Hrsg.) (2013), S. 16.

<sup>23</sup> Vgl. Günther, E./ Klauke, I. (2005), S. 48ff..



**Abbildung 1: Umfassender Beschaffungsprozess**

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Eßig, M. (2008), S. 300.

Der idealtypische Gesamtprozess der öffentlichen Beschaffung reicht von der Beschaffungsplanung, Steuerung der Bedarfe über die Durchführung, die dem Vergabeprozess i.e.S. entspricht, bis zur Abwicklung des Beschaffungsauftrags.<sup>24</sup> Die Prozessschritte bzw. Aufgabenbereiche, welche die jeweilige öffentliche Beschaffungsstelle in diesem Prozess übernimmt, können je nach Kommune variieren (siehe dazu Kapitel 3.1.2). Grundsätzlich lässt sich sagen, dass in je mehr Prozessschritte bzw. Aufgabenbereiche die Beschaffungsverantwortlichen in Kommunen integriert sind, desto strategischer ist die Beschaffung ausgerichtet.<sup>25</sup> Dies ist dahingehend entscheidend, da die öffentliche Beschaffung jenseits der operativen Aspekte und ihrer Versorgungsaufgabe unter Berücksichtigung der Grundprinzipien des Haushaltsrechts sowie des europäischen Rechts mittlerweile weiteren politischen Zielsetzungen, wie der Förderung der nachhaltigen Entwicklung, verpflichtet ist (siehe dazu Kapitel 4.1).<sup>26</sup> Es gilt also zu bedenken, dass die öffentliche Beschaffung auch eine Art politisches Instrument ist. „Sie hat konkrete Umweltauswirkungen, sie beeinflusst den Markt und sie kann Vorbildfunktionen bis hin zur faktischen Etablierung von Standards haben.“<sup>27</sup> Sofern demnach auch strategische Zielsetzungen, wie die der nachhaltigen Entwicklung, als Handlungsfeld der öffentlichen Beschaffung definiert werden, reicht ein rein operatives Verständnis öffentlicher Beschaffung nicht mehr aus.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Vgl. Eßig, M. et al. (2013), S. 27.

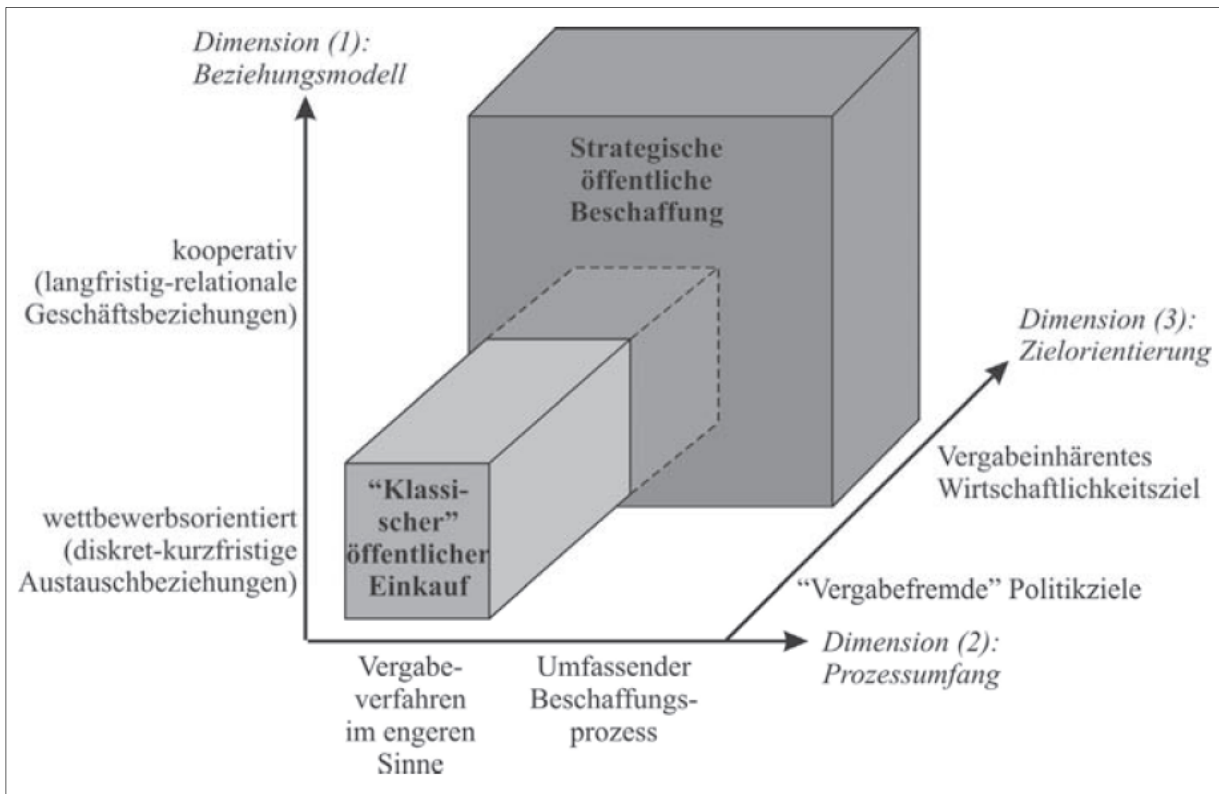
<sup>25</sup> Vgl. Eßig, M. (2008), S. 297ff..

<sup>26</sup> Vgl. Gölnitz, H. (2011), S. 230ff..

<sup>27</sup> Barth, R. et al. (2005), S. 4.

<sup>28</sup> Vgl. Eßig, M./ Amann, M. (2015), S. 105.

In diesem Zusammenhang wird im Folgenden auf die Abgrenzung der klassisch operativen zur *strategischen öffentlichen Beschaffung* eingegangen. Aus der folgenden Abbildung 2 geht hervor, inwiefern sich das grundlegende Verständnis der öffentlichen Beschaffung als regelkonformes, wettbewerbsorientiertes Beschaffungswesen zu einer strategischen öffentlichen Beschaffung abgrenzen lässt.



**Abbildung 2: Klassisch operative und strategische öffentliche Beschaffung**

Quelle: Eßig, M. (2008), S. 297.

Strategische öffentliche Beschaffung ist in Dimension 1 nicht mehr allein wettbewerbsorientiert ausgerichtet, sondern ist ebenso an den Mehrwerten langfristiger kooperativer Beziehungen zu Lieferanten interessiert. In der zweiten Dimension *Prozessumfang* ist die öffentliche Beschaffung nicht mehr nur die ausführende Kraft zur Versorgung. Sie gestaltet den umfassenden Beschaffungsprozess mit und verfolgt bspw. im Beschaffungsprozessschritt *Beschaffungsmarktforschung* durch die Kommunikation mit Lieferanten die Zielsetzung einer langfristig sicheren Zusammenarbeit. Dies korrespondiert mit der dritten Dimension. In dieser steht die Sicherstellung langfristiger Wirtschaftlichkeit statt der Verfolgung 'vergabefremder' Politikziele im Vordergrund. Laut dem Autor der Abbildung zählt das Ziel der nachhaltigen Entwicklung grundsätzlich zu 'vergabefremden' Politikzielen.<sup>29</sup> Nachhaltigkeit hat sich allerdings spätestens mit der letzten Reform der europäischen Vergaberichtlinien im Jahr 2014 als immanentes Ziel der öffentlichen Beschaffung etab-

<sup>29</sup> Vgl. Eßig, M. (2008), S. 302f..

liert (siehe dazu Kapitel 4.1).<sup>30</sup> Ebenso räumt der Autor der Quelle aus dem Jahr 2008 ein, dass die Berücksichtigung von `vergabefremden` Zielen wie bspw. Nachhaltigkeit keinesfalls zwangsläufig dem übergeordneten Ziel der langfristigen Wirtschaftlichkeit entgegenstehen muss. Entscheidend ist, wie Wirtschaftlichkeit definiert wird.<sup>31</sup> Mit der aktuellen europäischen Vergaberechtsreform ist diese Definition zugunsten von Nachhaltigkeitsaspekten in Form der Berücksichtigung von *Lebenszykluskosten* gefallen.<sup>32</sup> Nicht das Preisdenken als alleinige Maßnahme zur Zielerreichung der Wirtschaftlichkeit sollte im Vordergrund stehen, sondern vielmehr eine ganzheitliche Betrachtung der Beschaffungen durch die Berechnung der jeweiligen Lebenszykluskosten.<sup>33</sup> Demnach ist die öffentliche Beschaffung neben ihrer operativen Versorgungsfunktion prinzipiell ebenso strategischen Zielen wie dem langfristigen Wirtschaftlichkeitsziel der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet. Inwiefern dies für die Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung relevant ist, wird in Kapitel 6.4 thematisiert.

### 3.1.2 Organisation und Umfang in Deutschland

Diesen beschriebenen Aufgaben und Zielen sind circa 30.000 Vergabestellen in Deutschland verpflichtet.<sup>34</sup> Diese Zahl umfasst den gesamten öffentlichen Sektor, wobei darunter nur wenige Vergabestellen großen Umfang besitzen. Große Vergabestellen existieren vornehmlich auf Bundesebene, wie bspw. das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BMI).<sup>35</sup> Die relevantesten Akteure sind gemessen anhand des Beschaffungsvolumens die Kommunen Deutschlands.<sup>36</sup> Das durchschnittliche Beschaffungsvolumen einer Kommune liegt nach einer Studie vom Institut für den öffentlichen Sektor i. Z. m. der KPMG AG<sup>37</sup> aus dem Jahr 2013 bei circa 640 Euro pro Einwohner.<sup>38</sup> Kommunen als kleinste staatliche Verwaltungseinheit mit Selbstverwaltungsaufgaben<sup>39</sup> können unterschiedlichster Größe sein und in kreisfreien Städten und Landkreisen, die wiederum aus kreisangehörigen Gemeinden/Städten bestehen, organisiert sein. Zusätzlich gibt es in NRW unterhalb der Landesebene Regierungsbezirke bzw. Bezirksregierungen.<sup>40</sup>

---

<sup>30</sup> Vgl. Eßig, M./ Amann, M. (2015), S. 98.

<sup>31</sup> Vgl. Eßig, M. (2008), S. 302.

<sup>32</sup> S. Art. 67 Abs. 2 Richtlinie (RL) 2014/24/EU.

<sup>33</sup> Vgl. Eßig, M. et al. (2013), S. 26.

<sup>34</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Hrsg.) (2014a), S. 30.

<sup>35</sup> Vgl. Jungclaus, M. (2008), S. 287.

<sup>36</sup> Vgl. McKinsey&Company i.A. des BMU (Hrsg.) (2008), S. 13; Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 1.

<sup>37</sup> Diese Studie war eine Kooperation des Instituts für den öffentlichen Sektor i. Z. m. der KPMG AG. Von April bis Juni 2013 wurden die 174 größten Kommunalverwaltungen und dazugehörige öffentliche Unternehmen (insgesamt 301) mittels standardisiertem Fragebogen befragt. Die Rücklaufquote betrug 32,2 %. (Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor i. Z. m. KPMG AG (Hrsg.) (2013), S. 10.)

<sup>38</sup> Vgl. ebenda, S. 7.

<sup>39</sup> Vgl. Engagement Global gGmbH (Hrsg.) (2015), S. 5.

<sup>40</sup> Vgl. Bogumil, J./ Jann, W. (2009), S. 87f..

Organisiert ist die Beschaffung in den einzelnen Kommunen mehrheitlich (zu ca. 70 %) dezentral mit ergänzender zentraler Beschaffungsstelle.<sup>41</sup> Diese zentrale Beschaffungsstelle ist vornehmlich für die Sicherstellung der korrekten Anwendung des Vergaberechts zuständig, während die einzelnen Fachämter für alle weiteren Beschaffungsaufgaben verantwortlich sind.<sup>42</sup> Personell betrachtet sind bei 60 % der befragten Kommunen mehr als 20 Mitarbeiter mit Beschaffungstätigkeiten betraut. In den ergänzenden zentralen Beschaffungsstellen sind mehrheitlich weniger als fünf Mitarbeiter beschäftigt.<sup>43</sup> Hinsichtlich des Aufgabenspektrums, das die Mitarbeiter in den Beschaffungsstellen bearbeiten, versteht sich ein Drittel der kommunalen Beschaffungsmitarbeiter als ein eher operativ ausgerichteter interner Dienstleister im Sinne der Bedarfs- und Bestellabwicklung. Das zeigt, dass sich das wahrgenommene und gelebte Aufgabenspektrum der Beschaffungsstellen bei einem Drittel noch stark auf den in Kapitel 3.1.1 dargestellten Prozessschritt des Vergabeprozesses i.e.S. konzentriert. Allerdings verstehen auch knapp 28 % der Beschaffungsstellen ihr Aufgabenspektrum darüber hinaus in der Kenntnis der Märkte und Pflege von Lieferantenbeziehungen. Diese Aufgabenfelder können dem Prozessschritt der Beschaffungsmarktforschung (siehe dazu Abbildung 1) zugeordnet werden. Weitere 11 % der Beschaffungsstellen definieren ihr Aufgabengebiet zusätzlich mit Planungs- und Budgetierungsaufgaben. Darüber hinausgehende Leistungsspektren wie bspw. die Leistung von Beiträgen zur Erreichung strategischer Ziele und dem Selbstbild der Beschaffung als strategischem Manager sind zumindest auch schon bei fast 28 % der Beschaffungsstellen etabliert.<sup>44</sup>

Hinsichtlich des Umfangs der öffentlichen Beschaffung in Deutschland ist zunächst anzumerken, dass es laut einem Bericht der Expertengruppe *Statistik/Monitoring* im Rahmen der *Allianz für eine nachhaltige Beschaffung*<sup>45</sup> aus dem Jahr 2011 noch keine einheitliche Beschaffungstatistik auf Bundesebene gibt. Lediglich für Beschaffungsvolumen oberhalb der EU-Schwellenwerte liegen Statistikmeldungen vor.<sup>46</sup> In einzelnen Quellen werden allerdings ungefähre Angaben zu dem Beschaffungsvolumen des öffentlichen Sektors in Deutschland gemacht. Als Richtlinie lässt sich die Angabe von etwa 260 Mrd. Euro im Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung aus dem Jahr 2012 heranziehen.<sup>47</sup> Das entspräche im Verhältnis zum deut-

---

<sup>41</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor i. Z. m. KPMG AG (Hrsg.) (2013), S. 12; Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 10.

<sup>42</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 10.

<sup>43</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor i. Z. m. KPMG AG (Hrsg.) (2013), S. 13.

<sup>44</sup> Vgl. ebenda, S. 15f..

<sup>45</sup> Auf Initiative des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie wurde diese Allianz im Jahr 2009/2010 von Bund, Ländern und Kommunen zum systematischen Erfahrungsaustausch und der Entwicklung gemeinsamer Maßnahmen zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung gegründet. (Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2010), S. 5.)

<sup>46</sup> Vgl. Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2012), S. 49.

<sup>47</sup> Vgl. Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2012), S. 135; WEED–Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (Hrsg.) (2015), S. 5.

schen Bruttoinlandsprodukt (BIP) aus dem gleichen Jahr (ca. 2.755 Mrd. Euro<sup>48</sup>) circa 10 % des. Eine andere Quelle zitiert ein Beschaffungsvolumen von 480 Mrd. Euro aus dem Jahr 2010, sodass als Richtwert von einer Spanne von etwa 260 bis zu 480 Mrd. Euro ausgegangen werden kann.<sup>49</sup> Im Vergleich dazu liegt das europäische öffentliche Beschaffungsvolumen bei circa 17 % des europäischen BIP<sup>50</sup> und die Rede ist von circa 2 Billionen Euro.<sup>51</sup> Aufgrund der derzeit noch nicht systematisch organisierten Datenerhebung des Beschaffungsvolumens sind diese Zahlen als reine Richtwerte zu verstehen, aber deuten dennoch auf die wirtschaftliche Bedeutung und den damit begründeten Handlungsspielraum öffentlicher Beschaffung, der zur Förderung nachhaltiger Entwicklung genutzt werden kann, hin.<sup>52</sup>

### 3.2 Nachhaltige öffentliche Beschaffung

Die skizzierte Marktrelevanz der öffentlichen Beschaffung durch Kommunen im Hinblick auf die Förderung nachhaltiger Entwicklung wird untermauert durch die Thematisierung öffentlicher Beschaffung auf oberster politischer Ebene. Insbesondere mit der Agenda 2030 und dem dort formulierten Unterziel 12.7 zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung,<sup>53</sup> erfährt die nachhaltige öffentliche Beschaffung einen weiteren Bedeutungszuwachs. So verstärkt sich der Handlungsbedarf, Nachhaltigkeit in Beschaffungsaktivitäten zu integrieren, für alle öffentlichen Institutionen. Denn letztendlich arbeitet der öffentliche Sektor auf der Grundlage politischer Rahmenwerke und Entscheidungen.<sup>54</sup> Um die Handlungsfelder der Kommunen im Rahmen dieser Zielsetzung zu determinieren, bedarf es wiederum einer konkreten Definition für *nachhaltige öffentliche Beschaffung* (siehe dazu Kapitel 3.2.1) und der Thematisierung der Gründe für diese (siehe dazu Kapitel 3.2.2).

#### 3.2.1 Definition

Als Basis für eine detaillierte Definition nachhaltiger öffentlicher Beschaffung kann zunächst als Merkmal der nachhaltigen Beschaffung, die Berücksichtigung aller drei Dimensionen der Nachhaltigkeit, herangezogen werden. Eine entsprechende Definition für nachhaltige öffentliche Beschaffung, die das genannte Merkmal aufgreift, wird von der deutschen Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB)<sup>55</sup> genutzt. Demnach hat nachhaltige öffentliche Beschaffung die Aufgabe „Produkte und Dienstleistungen zu beschaffen, die von der Herstellung bis zur Entsorgung unter

<sup>48</sup> Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (Hrsg.) (2016).

<sup>49</sup> Vgl. Eßig, M. et al. (2013), S. 10.

<sup>50</sup> Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.) (2011a), S. 1.

<sup>51</sup> Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.) (2011b), S. 25.

<sup>52</sup> Vgl. Eßig, M./ Amann, M. (2015), S. 93.

<sup>53</sup> Vgl. United Nations (Hrsg.) (2015), S. 24.

<sup>54</sup> Vgl. Eßig, M./ Ha Vu Thi, T. (2011), S. 242.

<sup>55</sup> Die KNB ist beim Beschaffungssamt des BMI angesiedelt und unterstützt öffentliche Auftraggeber bei einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. (Vgl. Beschaffungssamt des BMI – KNB (Hrsg.) (2016a).)

Berücksichtigung sozialer, ökologischer und ökonomischer Aspekte, geringere Folgen für die Umwelt haben, als vergleichbare Produkte und Dienstleistungen.“<sup>56</sup>

In Anbetracht des Status quo der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Deutschland muss allerdings festgehalten werden, dass derzeit der Fokus von Kommunen innerhalb der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit noch immer zugunsten ökonomischer Aspekte ausfällt. Es ist aber anzumerken, dass in Kommunen nichtsdestotrotz ein umfassendes Verständnis von nachhaltiger öffentlicher Beschaffung vorherrscht. Als zentrale Nachhaltigkeitsaspekte werden der Einsatz umweltschonender Stoffe, ein zielgerichtetes ressourcenschonendes Bedarfsmanagement und die Beachtung tarif- und arbeitsrechtlicher Bestimmungen bei Zulieferern genannt.<sup>57</sup> Weltweit betrachtet kann die Definition für nachhaltige öffentliche Beschaffung allerdings nach Land und Region variieren, da der Fokus auf unterschiedliche Nachhaltigkeitsdimensionen gelegt wird. In Industriestaaten wird tendenziell die ökologische Dimension fokussiert, während in Entwicklungsländern der Schwerpunkt auf sozial nachhaltiger Beschaffung liegt. Demnach kann es auch vorkommen, dass nicht immer der Begriff nachhaltige öffentliche Beschaffung gewählt oder einheitlich verwendet wird.<sup>58</sup> Eindeutig voneinander getrennt werden die Begrifflichkeiten gemäß den Nachhaltigkeitsdimensionen auch in dem von newtrade nrw<sup>59</sup> veröffentlichten Dokument *Begriffe und Definitionen*.<sup>60</sup> Korrespondierend dazu greifen auch verschiedene Leitfäden zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung, veröffentlicht von politischen Akteuren, wie der EU oder dem Umweltbundesamt (UBA), die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit separat auf.<sup>61</sup> Beispiele diesbezüglich sind für den Fokus auf die sozial verantwortungsvolle Dimension der Leitfaden „Sozialorientierte Beschaffung – Ein Leitfaden für die Berücksichtigung sozialer Belange im öffentlichen Beschaffungswesen“<sup>62</sup> der EU, für die umweltschonende oder auch energieeffiziente Nachhaltigkeitskomponente die Broschüre „Energieeffiziente öffentliche Beschaffung“<sup>63</sup> des UBA. Im Sinne eines weiteren, im Kontext der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung stehenden Aspekts gibt es einen Leitfaden zum Thema „Impulse für mehr Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen.“<sup>64</sup> Innovative öffentliche Beschaffung kann insofern als weitere Komponente nachhaltiger öffentlicher Beschaffung verstanden werden, als dass eine vermehrte Beschaffung von innovativen Pro-

---

<sup>56</sup> Beschaffungsamt des BMI – KNB (Hrsg.) (2016b).

<sup>57</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor i. Z. m. KPMG AG (Hrsg.) (2013), S. 19f..

<sup>58</sup> Vgl. UNEP (Hrsg.) (2014), S. 32ff..

<sup>59</sup> Das im Jahr 2013 als eine Kooperation der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei und der Stiftung Umwelt und Entwicklung gegründete Projektbüro dient der Unterstützung des öffentlichen Sektors bei der Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffungsprozesse in NRW. (Vgl. newtrade nrw (Hrsg.) (2016b).)

<sup>60</sup> Vgl. newtrade nrw (Hrsg.) (2016a), S. 9ff..

<sup>61</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor i. Z. m. KPMG AG (Hrsg.) (2013), S. 7.

<sup>62</sup> Europäische Kommission (Hrsg.) (2010).

<sup>63</sup> UBA (Hrsg.) (2014a).

<sup>64</sup> BMWi (Hrsg.) (2014b).



dukten Produzenten dazu veranlassen kann, innovative Produkte zu entwickeln, die letztendlich auch die *nachhaltige Entwicklung* fördern können.<sup>65</sup>

Angesichts der verschiedenen Dimensionen und den Möglichkeiten der Schwerpunktsetzung im Rahmen nachhaltiger öffentlicher Beschaffung soll dieser Arbeit das ganzheitliche Verständnis das sich in der Definition des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (englisch: United Nations Environment Programme (UNEP)) widerspiegelt,<sup>66</sup> zugrunde gelegt werden:

Sustainable public procurement is: "a process whereby organisations meet their needs for goods, services, works and utilities in a way that achieves value for money on a whole life basis in terms of generating benefits not only to the organisation, but also to society and the economy, whilst minimising damage to the environment"<sup>67</sup>

Diese Definition soll darüber hinaus verwendet werden, da die Betrachtung des gesamten Lebenszyklus einer Beschaffung als Aspekt in dieser Definition integriert ist. Laut Definition werden mit nachhaltiger öffentlicher Beschaffung die Auswirkungen der drei Nachhaltigkeitsdimensionen entlang des gesamten Lebenszyklus und damit der gesamten Lieferkette eines Produkts oder einer Leistung betrachtet.<sup>68</sup> Dieser Aspekt wird in Kapitel 5.1.1 aufgrund der dortigen Thematisierung der Definition des *wirtschaftlichsten Angebots* im Vergaberecht wieder aufgegriffen.

### 3.2.2 Gründe für nachhaltige öffentliche Beschaffung

Anhand der vorgenommenen Definition lassen sich die Gründe für nachhaltige öffentliche Beschaffung ableiten. An erster Stelle sind Gründe zu nennen, die in Zusammenhang mit der ganzheitlichen dreidimensionalen nachhaltigen Entwicklung stehen. Der öffentliche Sektor kann mit der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in seinen Vergaben einen individuellen Beitrag zur weltgemeinschaftlichen Aufgabe der nachhaltigen Entwicklung leisten.<sup>69</sup> Als Beispiel sei die Integration sozialer Aspekte wie bspw. die Möglichkeit der Forderung nach der Einhaltung von sozialen Mindeststandards oder nach angemessener Belohnung genannt. Diese Forderungen können lokale und globale Verbesserungen der Arbeitsbedingungen bewirken.<sup>70</sup> Zeitgleich zur ökologischen und sozialen Dimension können die einzelnen Kommunen aber auch ökonomische Aspekte wie Einsparungspotentiale, bspw. durch die Bemessung der Lebenszykluskosten für die zu beschaffenden Produkte und Leistungen, verwirklichen. Letztendlich entlasten Kommunen

<sup>65</sup> Vgl. Berg, M./ Blankenberg, B. (2016), S. 23.

<sup>66</sup> Vgl. newtrade nrw (Hrsg.) (2016a), S. 11.

<sup>67</sup> UNEP (Hrsg.) (2014), S. 31.

<sup>68</sup> Vgl. ebenda, S. 31.

<sup>69</sup> Vgl. Engagement Global gGmbH (Hrsg.) (2015), S. 31.

<sup>70</sup> Vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014), S. 4.

dadurch den öffentlichen Haushalt und stellen damit auch die zukünftige Daseinsvorsorge sicher.<sup>71</sup>

Nachhaltige öffentliche Beschaffung soll aber nicht nur selbst einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten, sondern auch mit gutem Beispiel für die Gesellschaft vorangehen.<sup>72</sup> Mit ambitionierten nachhaltigen Anforderungen in Vergaben macht der öffentliche Sektor deutlich, dass er ethisch sinnvolle Geschäftspraktiken fördern<sup>73</sup> und Verantwortung auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Gesellschaft übernehmen will.<sup>74</sup> Die damit implizierte Vorbildfunktion des öffentlichen Sektors kann positive Auswirkungen in Form von Nachahmungseffekten auf weitere Marktteilnehmer, wie die Privatwirtschaft und Verbraucher, haben.<sup>75</sup> Ebenso ist der Anreiz für Unternehmen zu nennen, nachhaltige und innovative Produkte und Leistungen anzubieten, wenn der Nachfragedruck seitens der öffentlichen Beschaffung groß genug ist.<sup>76</sup> Die eindeutige Bekenntnis des öffentlichen Sektors zu nachhaltiger Beschaffung und die Formulierung konkreter Anforderungen an Produkte und Leistungen können einen Wegweiser für die weiteren Marktteilnehmer darstellen.<sup>77</sup> Im Kontext der Vorbildfunktion kann sich der öffentliche Sektor aber auch durch die entsprechenden Nachhaltigkeitsaspekte in Vergaben gegen Reputationsschäden absichern. Negativschlagzeilen wie Umweltschäden oder soziale Missstände im Zusammenhang mit öffentlichen Vergaben sind mehr als kontraproduktiv für das Image der jeweiligen beschaffenden Kommune.<sup>78</sup> Durch kurzsichtige und reaktionäre öffentliche Beschaffung kann die Glaubwürdigkeit des öffentlichen Sektors stark beeinträchtigt werden.<sup>79</sup>

---

<sup>71</sup> Vgl. agenda-transfer (Hrsg.) (2007), S. 4ff..

<sup>72</sup> Vgl. Schmitz, F. (2013), S. 82.

<sup>73</sup> Vgl. Wilhaus, A. (2015), S. 183.

<sup>74</sup> Vgl. agenda-transfer (Hrsg.) (2007), S. 6.

<sup>75</sup> Vgl. Wilhaus, A. (2015), S. 174.

<sup>76</sup> Vgl. Barth, R. et al. (2005), S. 9.

<sup>77</sup> Vgl. UNEP (Hrsg.) (2014), S. 6.

<sup>78</sup> Vgl. Wilhaus, A. (2015), S. 183.

<sup>79</sup> Vgl. Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.) (2008), S. 4.

## 4 Gesetzlicher Rahmen für nachhaltige öffentliche Beschaffung

### 4.1 Aktuelle Reform der europäischen Vergaberichtlinien

Das europäische Vergaberecht, das zum Sekundärrecht der EU gehört,<sup>80</sup> regelt die Vergabeverfahren oberhalb der von der EU festgelegten Schwellenwerte.<sup>81</sup> Als Teil des Sekundärrechts basieren die Grundsätze der Vergaberichtlinien auf den Grundsätzen des Primärrechts der EU.<sup>82</sup> Die aus dem Primärrecht abgeleiteten und in das Vergaberecht übernommenen Grundsätze sind der Grundsatz der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung, der gegenseitigen Anerkennung sowie Verhältnismäßigkeit und Transparenz.<sup>83</sup> Mit einer Erweiterung der primärrechtlichen Grundsätze um Nachhaltigkeitsaspekte<sup>84</sup> haben diese auch Eingang in die Grundsätze des europäischen Vergaberechts gefunden.<sup>85</sup>

Grundsätzlich erfuhr das europäische Vergaberecht verschiedene Reformprozesse,<sup>86</sup> aber wurde insbesondere im Jahr 2004 erstmals hinsichtlich der Integrationsmöglichkeiten von Nachhaltigkeitsaspekten in Vergabeverfahren reformiert.<sup>87</sup> Ausgehend unter anderem von der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten und der europäischen Corporate Social Responsibility (CSR)-Strategie aus dem Jahr 2002 wurden die von 2004 bis 2014 geltenden Vergaberichtlinien<sup>88</sup> erlassen.<sup>89</sup> Abgelöst wurden diese wiederum am 26. Februar 2014 durch die in der folgenden Tabelle 1 dargestellten neuen EU-Vergaberichtlinien. Diese bieten weitreichendere Möglichkeiten für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in Vergabeprozesse als ihre Vorgängerrichtlinien.<sup>90</sup>

<sup>80</sup> Vgl. Frenz, W. (2016), S. 184f..

<sup>81</sup> S. Art. 1 Abs. 1 RL 2014/24/EU.

<sup>82</sup> Die Grundsätze des Primärrechts sind das Diskriminierungsverbot (S. Art. 12 EGV; Art. 18 AEUV) sowie wettbewerbsorientierte Grundfreiheiten der Warenverkehrsfreiheit (S. Art. 28 EGV; Art. 34 AEUV) der Arbeitnehmerfreizügigkeit (S. Art. 39 EGV; Art. 45 AEUV) der Niederlassungsfreiheit (S. Art. 43 EGV; Art. 49 AEUV) und der Dienstleistungsfreiheit (S. Art. 49 EGV; Art. 56 AEUV).

<sup>83</sup> S. Art. 2 RL 2004/18/EG; Art. 18 Abs. 1 RL 2014/24/EU.

<sup>84</sup> S. Art. 3 Abs. 3 EUV.

<sup>85</sup> Vgl. Burgi, M. (2009), S. 612f.; Gölnitz, H. (2011), S. 228f.; S. Ziffer (Ziff.) 1 Erwägungsgründe RL 2014/24/EU.

<sup>86</sup> Vgl. Barth, R./ Dross, M./ Fischer, A. (2005), S. 185.

<sup>87</sup> Vgl. Wilhaus, A. (2015), S. 175f..

<sup>88</sup> Die offiziellen Titel lauten: „Richtlinie 2004/18/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge“ und „Richtlinie 2004/17/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste“.

<sup>89</sup> S. Ziff. 2 Erwägungsgründe RL 2004/18/EG; Vgl. Wilhaus, A. (2015), S. 175f..

<sup>90</sup> Vgl. UBA (Hrsg.) (2014b), S. 2; Wilhaus, A. (2015), S. 175f..

Internationale Abkommen		
<u>2004 bis 2014</u>	<b>Europäisches Vergaberecht</b>	<b><u>ab 2014</u></b>
	Neu	<b>RL 2014/23/EU</b>
2004/18/EG - Vergabekoordinierungsricht- linie (VKR)	abgelöst durch	<b>RL 2014/24/EU</b>
2004/17/EG - Sektorenkoordinierungsricht- linie (SKR)	abgelöst durch	<b>RL 2014/25/EU</b>
Nationales Vergaberecht in Deutschland oberhalb der EU-Schwellenwerte		

**Tabelle 1: Übersicht Vergaberecht mit Fokus auf die europäischen Richtlinien ab 2014**

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Kullack, A. (2015), S. 978 und Broens, M./ Glock, C./ Grosse, E. (2015), S. 6f..

Wie der Tabelle 1 zu entnehmen ist, besteht das europäische Vergaberecht seit dem Jahr 2014 aus drei wesentlichen Richtlinien:<sup>91</sup>

- Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen (RL 2014/23/EU),<sup>92</sup>
- Richtlinie über die Sektorauftragsvergabe (RL 2014/25/EU)<sup>93</sup> und die
- Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (RL 2014/24/EU).

Umzusetzen waren die genannten Richtlinien innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht.<sup>94</sup> Dies erfolgte am 18. April 2016 in Deutschland.<sup>95</sup>

Der Fokus der Betrachtung soll im Folgenden auf der RL 2014/24/EU,<sup>96</sup> welche die neue Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe darstellt, liegen.<sup>97</sup> Eine wesentliche Änderung im Rahmen der Reform betrifft die Erweiterung der Grundsätze des Vergaberechts.<sup>98</sup> Diese werden um die Verpflichtung der Mitgliedstaaten ergänzt, Maßnahmen zu entwickeln, sodass „Wirtschaftsteil-

<sup>91</sup> Vgl. Portz, N. (2014), S. 24.

<sup>92</sup> Der offizielle Titel lautet: „Richtlinie 2014/23/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe“.

<sup>93</sup> Der offizielle Titel lautet: „Richtlinie 2014/25/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG“.

<sup>94</sup> S. Art. 90 Abs. 1 RL 2014/24/EU; Vgl. BMWi (Hrsg.) (2014a), S. 4.

<sup>95</sup> Vgl. BMWi (Hrsg.) (2016).

<sup>96</sup> Der offizielle Titel lautet: „Richtlinie 2014/24/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG“.

<sup>97</sup> Vgl. UBA (Hrsg.) (2014b), S. 1.

<sup>98</sup> S. Art. 2 RL 2004/18/EG; Art. 18 RL 2014/24/EU.

nehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten.“<sup>99</sup> Damit wird die Einhaltung nachhaltiger Aspekte in Vergabeprozessen zu einem vergaberechtlichen Grundsatz neben den bereits bestehenden.<sup>100</sup> Die Aufnahme dieses neuen Grundsatzes ist zudem auf den Sachverhalt, der im zweiten Erwägungsgrund der RL 2014/24/EU beschrieben ist, zurückzuführen. In diesem wird ausdrücklich auf die öffentliche Auftragsvergabe mit der „Schlüsselrolle als eines der marktwirtschaftlichen Instrumente, die zur Erzielung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums bei gleichzeitiger Gewährleistung eines möglichst effizienten Einsatzes öffentlicher Gelder genutzt werden sollen“,<sup>101</sup> hingewiesen. Dies stellt noch einmal heraus, dass öffentliche Beschaffung, wie bereits in Kapitel 3.1.1 erwähnt, nicht mehr nur ihrer Versorgungsfunktion nachkommen, sondern als strategisches Instrument zur Verfolgung übergeordneter politischer Ziele dienen kann.<sup>102</sup>

## **4.2 Nationale Regelungen auf Bundesebene**

Mit der Überarbeitung der Vergaberichtlinien in Europa zunächst im Jahr 2004, die wie beschrieben erstmals Nachhaltigkeitskriterien in Vergabeverfahren zuließen, wurde dies auch verspätet im Jahr 2009 mit der Modernisierung des Vergaberechts in Deutschland rechtssicher ermöglicht.<sup>103</sup> Im Jahr 2016 mit der nationalen Umsetzung der im Jahr 2014 nochmals reformierten EU-Vergaberichtlinien wachsen diese Möglichkeiten weiter.<sup>104</sup> Um die im Kontext dessen bestehenden Gesetze und Verordnungen in Deutschland bzw. den gesetzlichen Rahmen nachhaltiger öffentlicher Beschaffung besser zu verstehen, ist im Folgenden die neue nationale Gesetzgebung zu Vergaben in folgender Tabelle 2 zunächst schematisch dargestellt.

---

<sup>99</sup> Art. 18 Abs. 2 RL 2014/24/EU.

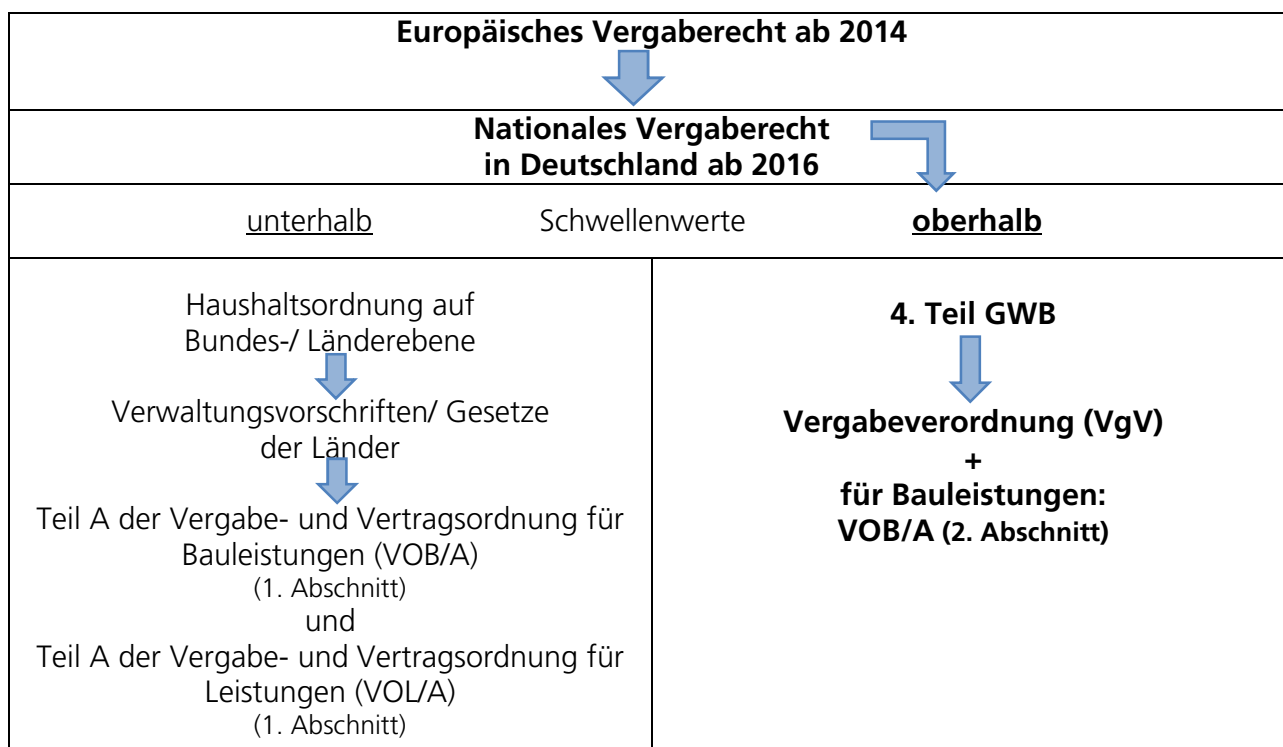
<sup>100</sup> Vgl. UBA (Hrsg.) (2014b), S. 2.

<sup>101</sup> Ziff. 2 Erwägungsgründe RL 2014/24/EU.

<sup>102</sup> Vgl. Eßig, M./ Amann, M. (2015), S. 98.

<sup>103</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 6.

<sup>104</sup> Vgl. BMWi (Hrsg.) (2016).



**Tabelle 2: Deutsches Vergaberecht ab 2016 mit Fokus auf Gesetze zu Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte**

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Broens, M./ Glock, C./ Grosse, E. (2015), S. 7f..

Grundsätzlich muss das Vergaberecht auf Bundesebene sowohl den eigenen Grundgesetzen als auch dem Primär- und Sekundärrecht der EU entsprechen.<sup>105</sup> Differenzierter betrachtet und wie aus der Tabelle 2 zu entnehmen, sind die europäischen Vergaberichtlinien allerdings nur oberhalb festgelegter Schwellenwerte im deutschen Recht zu berücksichtigen, während für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte grundsätzlich nationale Regelungen greifen.<sup>106</sup> Ein Verweis auf die jeweiligen Schwellenwerte befindet sich in § 106 GWB, welcher wiederum auf die festgelegten Schwellenwerte in Artikel 4 der RL 2014/24/EU verweist.<sup>107</sup>

Aufgrund der rechtlichen Verbindung der europäischen und nationalen Regelungen wurde die beschriebene EU-Vergaberechtsreform dazu genutzt, den vierten Teil des GWB zu überarbeiten. Ziel der aktuellen Reform ist unter anderem die Komplexitätsreduktion des deutschen Vergaberechts, sodass es anwenderfreundlicher wird und zweifelsfrei rechtssichere Vergaben ermöglicht.<sup>108</sup> Daher sind ab April 2016 im GWB im Gegensatz zur vorherigen Version alle grundsätzlichen Vorgaben für Vergaben ab den EU-Schwellenwerten geregelt. Dazu zählen auch alle den Vergabeprozess betreffenden allgemeinen Vorgaben. Somit sind dort unter anderem auch Eig-

<sup>105</sup> Vgl. Gölnitz, H. (2011), S. 228.

<sup>106</sup> Vgl. Broens, M./ Glock, C./ Grosse, E. (2015), S. 4f..

<sup>107</sup> S. Art. 4 RL 2014/24/EU; § 106 GWB (i.d.F. vom 17. Februar 2016).

<sup>108</sup> Vgl. BMWi (Hrsg.) (2015), S. 1f..

nungs- und Zuschlagsgrundsatzregelungen zu finden.<sup>109</sup> Eine Detaillierung der Regelungen sowie alle weiteren wesentlichen Vorgaben zum Vergabeprozess, sofern es sich um Liefer- und Dienstleistungen handelt, erfolgt zukünftig ausschließlich in der Vergabeverordnung. Dies hat zur Folge, dass der 2. Abschnitt der VOL/A, der bisher die detaillierten Regelungen zum Vergabeprozess für Liefer- und Dienstleistungen beinhaltete, gestrichen wird. Die Vertrags- und Vergabeordnung für Bauleistungen bleibt aber weiterhin bestehen.<sup>110</sup> Diese wird jedoch gemäß der europäischen Vergaberechtsreform ebenso den neuen Regelungen angepasst.<sup>111</sup>

Ein weiteres signifikantes Ziel der Reform des deutschen Vergaberechts ist die Umsetzung der reformierten EU-Vergaberichtlinien in deutsches Recht. Insbesondere soll dies in Hinblick auf die Stärkung der Berücksichtigung von nachhaltigen Aspekten in Einklang mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip erfolgen.<sup>112</sup> Die Stärkung von Nachhaltigkeitsaspekten im Einklang mit dem *Wirtschaftlichkeitsprinzip* ist dahingehend erwähnenswert, da das deutsche Vergaberecht ursprünglich reines *Haushaltsrecht* darstellte und vornehmlich den Zweck der Wirtschaftlichkeit bzw. Sparsamkeit aufgrund der Verwendung von Steuergeldern verfolgte.<sup>113</sup> Zur Berücksichtigung des genannten Ziels wurde unmittelbar in den Vergabegrundsätzen des GWB eine Formulierungsänderung vorgenommen. In der bis 17.04.2016 geltenden Version des GWB wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Nachhaltigkeitsanforderungen zusätzlich in Vergaben integriert werden können, wenn ein sachlicher Zusammenhang zum Auftragsgegenstand besteht und sich die Kriterien aus der Leistungsbeschreibung ergeben.<sup>114</sup> In der neuen Version des GWB, rechtskräftig seit 18.04.2016, heißt es nun zunächst ohne weitere Einschränkungen: „Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieses Teils berücksichtigt.“<sup>115</sup> Inwiefern dieser Zielsetzung in Vergabeverfahren konkret rechtssicher und erfolgreich Rechnung getragen werden kann, wird in Kapitel 5.1.1 thematisiert.

### 4.3 Gesetze und Verordnungen auf Landes- und Kommunalebene

Da oberhalb der Schwellenwerte die europäischen Richtlinien bzw. die genannten nationalen Gesetze für die öffentliche Beschaffung gelten, existieren für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte vorrangig nationale bzw. Landes- und Kommunalregelungen. Ausgangspunkt für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte ist das Haushaltsrecht. Dieses begründet den in Kapitel 4.2 erwähnten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bzw. Sparsamkeit.<sup>116</sup> Einschränkend muss erwähnt

<sup>109</sup> Vgl. BMWi (Hrsg.) (2015), S. 2.

<sup>110</sup> Vgl. Broens, M./ Glock, C./ Grosse, E. (2015), S. 7.

<sup>111</sup> Vgl. BMU (Hrsg.) (2016).

<sup>112</sup> Vgl. BMWi (Hrsg.) (2015), S. 1.

<sup>113</sup> Vgl. Diederichsen, L./ Renner, I. (2016), S. 274ff..

<sup>114</sup> S. § 97 Abs. 4 S. 2 GWB (i.d.F. vom 26. Juni 2013).

<sup>115</sup> § 97 Abs. 3 GWB (i.d.F. vom 17. Februar 2016).

<sup>116</sup> Vgl. Wagner, V./ Steinkemper, U. (2006), S. 551.

werden, dass in den jeweiligen Haushaltsordnungen (GemHVO) der Länder für die Kommunen meistens nur die Anwendung der öffentlichen Ausschreibung als Vergabeverfahren und der jeweilige Verweis auf weiterführende Verwaltungsvorschriften, Gesetze oder Erlasse der Länder zur Vergabe festgehalten ist. In den individuellen Vergabebestimmungen bzw. -grundsätzen ist wiederum ein Verweis auf die jeweiligen zu berücksichtigenden Abschnitte der Vergabe- und Vertragsordnungen angegeben. Dabei ist anzumerken, dass der erste Abschnitt der Vergabe- und Vertragsordnungen für Bauleistungen in der Regel zu berücksichtigen ist, während der 1. Abschnitt der VOL/A in den Bundesländern unterschiedlich zur Anwendung kommen kann.<sup>117</sup> Diese zwei Vergabe- und Vertragsordnungen werden in dieser Arbeit nicht detailliert dargestellt, da sie keine weitreichenderen Regelungen zu Nachhaltigkeitsaspekten als die Ländervergabegesetze treffen.

Da es auf Länderebene unterschiedliche Gesetze im Rahmen des Vergaberechts und insbesondere im Kontext nachhaltiger öffentlicher Beschaffung gibt,<sup>118</sup> sollen zum einfacheren Verständnis und in Hinblick auf den Fokus dieser Arbeit die geltenden Gesetze am Beispiel von NRW erläutert werden. In der folgenden Tabelle 3 sind diese schematisch abgebildet. Dargestellt wird das Vergabegesetz des Landes NRW auch aus dem Grund, weil es als Best-Practice Beispiel auf dem Gebiet der länderspezifischen Regelungen hinsichtlich der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten gilt. Die Besonderheit dieses Gesetzes ist, dass es umfassend Nachhaltigkeitsaspekte aller drei Dimensionen der Nachhaltigkeit beinhaltet.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Vgl. Broens, M./ Glock, C./ Grosse, E. (2015), S. 5.

In NRW ist keine verpflichtende Anwendung des 1. Abschnitts der VOL/A für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte im TVgG-NRW enthalten (Vgl. Finanzministerium NRW (2016) (Hrsg.)), wird aber in den Vergabegrundsätzen des Landes NRW empfohlen. (S. Ziff. 5 Kommunale Vergabegrundsätze.)

<sup>118</sup> Vgl. UBA (Hrsg.) (2014c).

<sup>119</sup> Vgl. Brackmann, R. (2014), S. 311.



Nationales Vergaberecht unter- und oberhalb der EU-Schwellenwerte		
↓		
Vergaberecht auf Länderebene am Beispiel NRW		
<u>unterhalb</u>	Schwellenwerte	<u>oberhalb</u>
<b>Haushaltsordnung auf Länderebene: Gemeindehaushaltsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW)</b> ↓ <b>TVgG-NRW</b> ↓ <b>Rechtsverordnung (RVO) des TVgG-NRW</b>		4. Teil GWB ↓ VgV + TVgG-NRW

**Tabelle 3: Vergaberecht auf Länderebene am Beispiel NRW**

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Broens, M./ Glock, C./ Grosse, E. (2015), S. 7f.

Wie aus Tabelle 3 zu entnehmen ist, gilt für das Land NRW zunächst die GemHVO NRW. In § 25 der GemHVO NRW ist geregelt, dass grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorgenommen werden muss und alle weiteren Bestimmungen für die Vergabe den *Vergabegrundsätzen* zu entnehmen sind.<sup>120</sup> In diesen Vergabegrundsätzen zur GemHVO NRW wird wiederum auf die entsprechenden Regelungen im *TVgG-NRW* verwiesen.<sup>121</sup> Dies gilt insbesondere für die Regelungen zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die Vergabeverfahren.<sup>122</sup> Diese Gesetzeskonstellation gilt seit Erlass des TVgG-NRW im Mai 2012 bzw. seit April 2013, als auch die dazugehörige RVO TVgG-NRW in Kraft trat.<sup>123</sup> Allerdings befindet sich das TVgG-NRW derzeit im Novellierungsprozess.<sup>124</sup> Bisher ist es das einzige Gesetz auf Landesebene, das so weitreichende Regelungen und Möglichkeiten zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten für unterhalb als auch oberhalb der Schwellenwerte liegende Vergaben vorsieht.<sup>125</sup> Dieser Aspekt wird in Kapitel 5.1.2 detaillierter erläutert.

Als generellen Zweck benennt das TVgG-NRW die Förderung eines „fairen Wettbewerb[s] um das wirtschaftlichste Angebot bei der Vergabe öffentlicher Aufträge unter gleichzeitiger Berücksichtigung von Sozialverträglichkeit, Umweltschutz und Energieeffizienz sowie Qualität und Innovation

<sup>120</sup> S. § 25 Abs. 2 GemHVO NRW.

<sup>121</sup> S. Ziff. 2.2 Kommunale Vergabegrundsätze.

<sup>122</sup> S. Ziff. 3.2 Kommunale Vergabegrundsätze.

<sup>123</sup> Vgl. Brackmann, R. (2014), S. 311.

<sup>124</sup> Vgl. Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2016).

<sup>125</sup> Vgl. Brackmann, R. (2014), S. 311.

der Angebote.“<sup>126</sup> Die Rechtsverordnung zum TVgG-NRW konkretisiert die besonders nachhaltigkeitsrelevanten §§ 17 bis 19 zu Aspekten des Umweltschutzes, der Energieeffizienz, sozialen Kriterien und Maßnahmen zur Förderung von Frauen und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.<sup>127</sup> Im Fokus dieser Arbeit stehen die in § 17 TVgG-NRW angeführten Aspekte zu umweltfreundlicher und energieeffizienter Beschaffung und die in § 18 TVgG-NRW genannten sozialen Kriterien zur Integration in die öffentliche Beschaffung.<sup>128</sup> Wie die konkreten Regelungen zu ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit aussehen, wird in Kapitel 5.1.2 erläutert.

Über dieses Gesetz hinaus kann es weitere Regelungen zu Vergaben auf kommunaler Ebene geben. Beispielhaft und in Bezug auf den Fokus dieser Arbeit werden die zu Vergaben getroffenen Regelungen der Stadt Bonn dargestellt. Die aktuelle VO der Bundesstadt Bonn wurde im Mai 2011 beschlossen und betrifft grundsätzlich alle Vergaben der Stadt Bonn, sofern keine Einzelfallregelungen getroffen wurden.<sup>129</sup> In Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte in der öffentlichen Beschaffung wird auf die VGDA der Stadt Bonn verwiesen.<sup>130</sup> Grundsätzlich wird aber bereits in der VO festgelegt, dass die Stadt Bonn „im Sinne einer nachhaltigen Beschaffungspolitik soziale Belange und Umweltschutzkriterien bei der städtischen Auftragsvergabe“<sup>131</sup> berücksichtigt.

## **5 Rechtliche und politische Erfolgsfaktoren für nachhaltige öffentliche Beschaffung**

### **5.1 Konkrete Verankerung von Regelungen zu Nachhaltigkeitsaspekten in das deutsche Vergaberecht**

An den in Kapitel 4 erläuterten gesetzlichen Rahmen für nachhaltige öffentliche Beschaffung knüpfen die rechtlichen und politischen Erfolgsfaktoren für nachhaltige öffentliche Beschaffung an. In diesem Kontext ist als Erfolgsfaktor die *konkrete Verankerung von Regelungen zu Nachhaltigkeitsaspekten in das deutsche Vergaberecht* zu nennen. Inwiefern diese Verankerung bereits vorhanden ist, wird im Folgenden erläutert und sowohl anhand der Regelungen für Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte (siehe dazu Kapitel 5.1.1) als auch denen für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte (siehe dazu Kapitel 5.1.2) analysiert.

---

<sup>126</sup> § 1 TVgG-NRW.

<sup>127</sup> S. § 1 Abs. 1 RVO TVgG-NRW.

<sup>128</sup> S. §§ 4, 17-19 TVgG-NRW.

<sup>129</sup> S. Ziff. 1.1 VO der Bundesstadt Bonn.

<sup>130</sup> S. Ziff. 2.2 VO der Bundesstadt Bonn.

<sup>131</sup> Ziff. 2.2 VO der Bundesstadt Bonn.

### 5.1.1 für Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte

Für Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte können Kommunen gemäß der dafür zu berücksichtigenden Gesetze (RL 2014/24/EU, 4. Teil GWB und VgV, sofern es sich um Vergaben von Leistungen handelt<sup>132</sup>) wie folgt bereits rechtssicher Nachhaltigkeitsaspekte in Vergaben integrieren:

#### 1. In der Leistungsbeschreibung bzw. in den technischen Anforderungen:

Die Leistungsbeschreibung dient dazu, die Merkmale der auszuschreibenden Leistung genauer zu definieren und beschreibt zwingende Anforderungen an die Leistung.<sup>133</sup> Zu den zu beschreibenden Leistungsmerkmalen zählen nach § 31 Abs. 3 VgV auch ausdrücklich Nachhaltigkeitsmerkmale. Dies gilt unabhängig davon, ob sich die Merkmale auf die Herstellung oder Erbringung der Leistung oder auf einen Teil in der Produktions- oder Lieferkette beziehen. Gewährleistet sein muss allerdings eine Verbindung zum Auftragsgegenstand und die Nachhaltigkeitsmerkmale müssen im Verhältnis zum jeweiligen Beschaffungsziel und dessen Wert stehen.<sup>134</sup> Die Leistungsmerkmale können unter anderem in Form von technischen Anforderungen wie zum Beispiel Klimaleistungstufen definiert werden.<sup>135</sup> Eine Nachweisführung dieser muss von den Bietern erbracht werden und ist gemäß § 34 VgV durch *Gütezeichen* möglich, sofern der Auftraggeber dies vorsieht.<sup>136</sup> Zu beachten sind dahingehend die Anforderungen an die Verwendung von Gütezeichen, die im gleichen Paragraphen festgelegt sind. All diese Anforderungen entsprechen letztendlich den weiterhin geltenden, in Kapitel 4.1 genannten EU-Grundsätzen der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung, der gegenseitigen Anerkennung sowie Verhältnismäßigkeit und Transparenz.<sup>137</sup>

#### 2. In den Voraussetzungen für die Eignung des Bieters:

Eine weitere Möglichkeit Nachhaltigkeitsaspekte in die jeweiligen Vergaben zu integrieren ist Eignungskriterien für die Bieter festzulegen. Diese entsprechen Mindestanforderungen an die potentiellen Bieter, die bereits zur Angebotsabgabe vorliegen müssen.<sup>138</sup> Die Integrationsmöglichkeit von Nachhaltigkeitsaspekten ist dort explizit in der technischen und beruflichen Leistungsfähigkeit der Bieter berücksichtigt. Mögliche Kriterien, die Nachhaltigkeitsaspekte adressieren können, sind bspw. die Forderung zur Angabe des Lieferkettenmanagements bzw.

<sup>132</sup> Wie in Kapitel 4.2 bereits erläutert, wird von der Darstellung der Regelungen für Bauleistungen abgesehen, da dort keine weitergehenden Regelungen zu Nachhaltigkeitsaspekten im Vergleich zur VgV getroffen sind.

<sup>133</sup> Vgl. Wilhaus, A. (2015), S. 180.

<sup>134</sup> S. § 31 Abs. 3 VgV (i.d.F. vom 12. April 2016).

<sup>135</sup> S. §§ 31 Abs. 2 S. 2, 32 Abs. 1 VgV (i.d.F. vom 12. April 2016); Anlage 1 zu § 31 Abs. 2 VgV (i.d.F. vom 12. April 2016).

<sup>136</sup> S. § 32 Abs. 1; § 34 VgV (i.d.F. vom 12. April 2016).

<sup>137</sup> Vgl. UBA (Hrsg.) (2014b), S. 3.

<sup>138</sup> Vgl. Wilhaus, A. (2015), S. 179.

-überwachungssystems oder die Angabe der Umweltmanagementmaßnahmen, die der Bieter für den Auftrag anwendet.<sup>139</sup> Die Forderung nach Zertifizierungen im sozialen Nachhaltigkeitskontext ist in den Kriterien zur Eignung des Bieters noch nicht möglich.<sup>140</sup> Allerdings können Bieter, die bspw. gegen ökologische und soziale rechtliche Verpflichtungen verstoßen, jederzeit vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.<sup>141</sup>

### 3. Als Zuschlagskriterium:

Am deutlichsten wird die Möglichkeit der Integration nachhaltiger Aspekte in die jeweiligen Vergaben mit der Bestimmung der Zuschlagskriterien. Den Zuschlag erhält der Bieter, der die Zuschlagskriterien erfüllt und damit das wirtschaftlichste Angebot abgegeben hat. Das wirtschaftlichste Angebot bestimmt sich über das beste Preis-Leistungsverhältnis, das wiederum über Preis/Kosten und ökologische und soziale Kriterien bestimmt werden kann.<sup>142</sup> Es steht dem Auftraggeber auch frei hinsichtlich des Zuschlagskriteriums der Kosten als Bewertungsmaßstab das Lebenszykluskostenprinzip vorzuschreiben. Die Vorgaben und Einschränkungen bezüglich der Vorgehensweise zur Ermittlung der Lebenszykluskosten sind im Gesetzestext der VgV bestimmt.<sup>143</sup> Diese Einschränkungen stehen im Zeichen der übergeordneten Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs.<sup>144</sup> Zu möglichen ökologischen und sozialen Kriterien zählen unter anderem die „Zugänglichkeit der Leistung insbesondere für Menschen mit Behinderung, [...] soziale, umweltbezogene und innovative Eigenschaften sowie Vertriebs- und Handelsbedingungen.“<sup>145</sup> Die festgelegten Zuschlagskriterien werden seitens des Auftraggebers gewichtet und bekannt gegeben.<sup>146</sup> Die spätere Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots erfolgt mittels Bewertungsmatrix, in der die Angebote hinsichtlich der Erfüllung der Kriterien bewertet werden.

### 4. Als zusätzliche Ausführungsbedingung:

Im Gegensatz zu den bereits aufgeführten Nachhaltigkeitskriterien müssen geforderte Ausführungskriterien/ -bedingungen erst bei Ausführung der Leistung und nicht schon bei Angebotsabgabe durch den Auftragnehmer erbracht werden.<sup>147</sup> Auch für die Festlegung dieser Kriterien ist ausdrücklich im Gesetz die Möglichkeit eingeräumt worden „wirtschaftliche, innovationsbezogene, umweltbezogene, soziale oder beschäftigungspolitische“<sup>148</sup> Aspekte einzubeziehen. In der VgV werden diese Aspekte allerdings nicht weiter konkretisiert. Geregelt ist nur die Nachweisfüh-

<sup>139</sup> S. § 46 Abs. 3 Nr. 4, 7 VgV (i.d.F. vom 12. April 2016).

<sup>140</sup> Vgl. Wilhaus, A. (2015), S. 179.

<sup>141</sup> S. § 124 Abs. 1 S. 1 GWB (i.d.F. vom 17. Februar 2016).

<sup>142</sup> S. § 127 Abs. 1 GWB (i.d.F. vom 17. Februar 2016).

<sup>143</sup> S. § 59 VgV (i.d.F. vom 12. April 2016).

<sup>144</sup> S. § 127 Abs. 4 GWB (i.d.F. vom 17. Februar 2016).

<sup>145</sup> § 58 Abs. 2 Nr. 1 VgV (i.d.F. vom 12. April 2016).

<sup>146</sup> S. § 58 Abs. 3 VgV (i.d.F. vom 12. April 2016).

<sup>147</sup> Vgl. Wilhaus, A. (2015), S. 179.

<sup>148</sup> § 128 Abs. 2 GWB (i.d.F. vom 17. Februar 2016).

rung für diese Kriterien, die den zu erbringenden Nachweisen im Rahmen der Leistungsbeschreibung entspricht.<sup>149</sup> Beispiele für mögliche Aspekte finden sich aber in den Erwägungsgründen der EU-Vergaberichtlinien. Im Gegensatz zu den Eignungskriterien des Bieters, die sich auf ökologische Aspekte konzentrieren, werden an dieser Stelle auch explizit Beispiele für sozial nachhaltige Kriterien, wie bspw. die Erfüllung der *Kernarbeitsnormen der International Labour Organization (ILO)*<sup>150</sup> oder die Verpflichtung zur Ausbildung von Jugendlichen genannt.<sup>151</sup>

Die Ausführungen machen deutlich, dass bereits eine konkrete Verankerung von verschiedenen Möglichkeiten zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten im deutschen Vergaberecht für oberhalb der EU-Schwellenwerte liegende Vergaben umgesetzt wurde. Wenngleich die Integration der Nachhaltigkeitskriterien, wie beschrieben, teilweise mit Einschränkungen bzw. Auflagen verbunden ist.

### 5.1.2 für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte

Jenseits der Verankerung von Integrationsmöglichkeiten im Vergaberecht für oberhalb der EU-Schwellenwerte liegende Vergaben, sind auch bereits für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte Integrationsmöglichkeiten bzw. zum Teil sogar Verpflichtungen zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in nationalen Gesetzen verankert worden. Im Fall der NRW-Kommunen gelten die Regelungen des TVgG-NRW und der dazugehörigen RVO.<sup>152</sup>

Auf eine herausstechende Regelung sei, wie bereits in Kapitel 4.3 angedeutet, vorweg hingewiesen: Das TVgG-NRW hat alle bundesrechtlichen Regelungen zu Nachhaltigkeitsaspekten auch auf die Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte übertragen und andersherum für Vergaben oberhalb der Schwellenwerte unter anderem die §§ 17 und 18 TVgG-NRW verpflichtend gemacht.<sup>153</sup> Einschränkend muss allerdings erwähnt werden, dass das TVgG-NRW nur für die Vergaben Anwendung findet, die ein Vergabeverfahren benötigen. Demnach fallen Beschaffungen unter einem Auftragswert von 500 Euro ohne Umsatzsteuer nicht in den Geltungsbereich des TVgG-NRW. Weiter einschränkend sieht das TVgG-NRW die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten nur für den Hauptleistungsgegenstand der Beschaffung bzw. für den wesentlichen Bestandteil einer Dienst- oder Bauleistung vor.<sup>154</sup>

<sup>149</sup> S. § 61 VgV (i.d.F. vom 12. April 2016).

<sup>150</sup> Die ILO-Kernarbeitsnormen sollen als weltweit anerkannter Standard dienen, um zu verhindern, dass Arbeitnehmerrechte abgebaut werden und sich Arbeitsbedingungen verschlechtern. Als die Kernarbeitsnormen gelten acht Übereinkommen basierend auf den Grundprinzipien der ILO. (Vgl. Engagement Global gGmbH (Hrsg.) (2013), S. 12; ILO (Hrsg.) (2016).)

<sup>151</sup> S. Ziff. 98, 99 Erwägungsgründe RL 2014/24/EU.

<sup>152</sup> Vgl. Brackmann, R. (2014), S. 312.

<sup>153</sup> S. § 2 Abs. 1, 5 TVgG-NRW; Vgl. Brackmann, R. (2014), S. 311.

<sup>154</sup> S. § 1 Abs. 2-3 RVO TVgG-NRW.

Jenseits dieser Einschränkungen sind im TVgG-NRW folgende konkrete nachhaltigkeitsrelevante Regelungen verankert. Der genannte § 17 TVgG-NRW sieht die verpflichtende Berücksichtigung von ökologischen Aspekten und Kriterien zur Energieeffizienz generell und speziell in den Leistungsbeschreibungen vor. Als Kriterien zum Nachweis dieser sind Umweltzeichen wie der *Blaue Engel* oder gleichwertige Gütezeichen vorgesehen.<sup>155</sup> Bei der letztendlichen Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots sind ebenso Kriterien hinsichtlich ökologischer Nachhaltigkeit vorgegeben. Zur Ermittlung sind nicht nur die Anschaffungskosten, sondern insbesondere die Lebenszykluskosten unter Berücksichtigung des Energieverbrauchs und der Entsorgung zu berücksichtigen.<sup>156</sup> Bei der Verwendung des Lebenszykluskostenprinzips wird dem öffentlichen Auftraggeber insofern Handlungsspielraum eingeräumt, als dass dieser über den Umfang der Verwendung in Abwägung des administrativen Aufwands zu „den zu erwartenden Vorteilen für die Wirtschaftlichkeit, den Umweltschutz und die Energieeffizienz“<sup>157</sup> entscheiden kann. Eine weitere Auflage des TVgG-NRW sieht im Vorfeld einer Beschaffung eine Bedarfsanalyse unter der Prüfung einer „umweltfreundlichen und energieeffizienten Systemlösung“<sup>158</sup> vor. Zu den allgemein verankerten Regelungen und Möglichkeiten zu ökologisch nachhaltiger öffentlicher Beschaffung im TVgG-NRW enthält die RVO zum TVgG-NRW auch detailliert beschriebene Möglichkeiten und Handlungsempfehlungen zur Integration ökologischer Aspekte in Vergaben zu Bauleistungen.<sup>159</sup> Darüber hinaus sind in der RVO „Sonderregelungen für Recycling-, Papier- und Holzprodukte sowie Entsorgungsdienstleistungen“<sup>160</sup> formuliert. Diese produkt- bzw. leistungsspezifischen Regelungen und Möglichkeiten zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung werden an dieser Stelle nicht bis ins Detail beschrieben. Durch die Erwähnung dieser soll vorrangig deutlich werden, welche umfangreichen Soll- und Kann-Formulierungen zu ökologisch nachhaltiger Beschaffung im TVgG-NRW vorhanden sind. Zu deren Berücksichtigung sind die Beschaffungsstellen einerseits verpflichtet, können diese aber auch direkt nutzen, da konkrete Handlungsempfehlungen und Vorgaben hinsichtlich der Integration ökologischer Kriterien beschrieben sind.<sup>161</sup>

Ähnlich detaillierte Regelungen und Möglichkeiten sehen das TVgG-NRW und die RVO auch hinsichtlich der Berücksichtigung sozialer Kriterien in der öffentlichen Beschaffung vor. Gemäß § 18 TVgG-NRW müssen die Beschaffungsstellen im Rahmen der Ausführungsbedingungen die Bieter dazu verpflichten, bei der Ausführung der Leistung keine Waren zu verwenden, die gegen die ILO-Kernarbeitsnormen verstoßend hergestellt oder gewonnen wurden. Als Nachweis ist eine Verpflichtungserklärung bei Angebotsabgabe entsprechend des angefügten Mustervordrucks in

<sup>155</sup> S. § 17 Abs. 1, 4 TVgG-NRW.

<sup>156</sup> S. § 17 Abs. 2, 7 TVgG-NRW.

<sup>157</sup> § 7 Abs. 2 RVO TVgG-NRW.

<sup>158</sup> § 17 Abs. 3 TVgG-NRW.

<sup>159</sup> S. § 11 RVO TVgG-NRW.

<sup>160</sup> § 12 RVO TVgG-NRW.

<sup>161</sup> S. §§ 11 Abs. 4, 12 Abs. 3 RVO TVgG-NRW.

der RVO TVgG-NRW einzureichen.<sup>162</sup> Damit wird der Durchgriff der öffentlichen Auftraggeber auf den direkten Auftragnehmer sowie seine Zulieferbetriebe deutlich.<sup>163</sup> An dieser Stelle muss die Einschränkung und Kritik angebracht werden, dass diese Nachweispflicht teilweise abgeschwächt bzw. ausgehebelt werden kann. Zum einen sind Selbsterklärungen der Bieter zulässig<sup>164</sup> und zum anderen ist es zulässig, keine Erklärung abzugeben, sofern die Bieter nach Beachtung der Sorgfaltspflichten eines ordentlichen Kaufmanns keine Erklärung abgeben können.<sup>165</sup>

Neben der verpflichtenden Anforderung der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen werden in der RVO TVgG-NRW weitere „besondere Regelungen zur Beschaffung von fair gehandelten Produkten“<sup>166</sup> getroffen. Öffentlichen Auftraggebern wird die Möglichkeit gegeben, als Leistungsgegenstand nur fair gehandelte Produkte zu definieren. Diese Möglichkeit ist allerdings an die Gewährleistung der bereits erwähnten vergaberechtlichen EU-Grundsätze gebunden. Ferner gilt dies nur für die konkret zu beschaffenden Produkte und nicht für die generelle Einkaufspolitik des Bieters. Soll diese Berücksichtigung finden, muss eine entsprechende Anforderung im Rahmen der Auftragsausführungsbedingungen formuliert werden.<sup>167</sup> Über die dargestellten Aspekte zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung hinaus werden weitere Nachhaltigkeitsaspekte thematisiert, aber an dieser Stelle nicht weiter erläutert, da diese teilweise auf die nicht mehr gültige Version der VgV<sup>168</sup> Bezug nehmen. Ein Beispiel dafür sind die Vorgaben zur Energieeffizienz bei Beschaffungen.<sup>169</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das TVgG-NRW und die RVO generell Nachhaltigkeitsaspekte in jedem Abschnitt der Vergabe, namentlich in der Leistungsbeschreibung, der Eignung, den Zuschlagskriterien oder auch in den Bestimmungen zur Auftragsausführung, verankert haben und zum Teil sogar verpflichtend vorschreiben.<sup>170</sup> Nichtsdestotrotz bleibt es größtenteils dem öffentlichen Auftraggeber überlassen, wie und in welchem Umfang die Anwendung der gegebenen rechtlichen Integrationsmöglichkeiten erfolgt.<sup>171</sup> Dabei ist es von Bedeutung, dass die Kommunen die Möglichkeiten aber auch Verpflichtungen, die in rechtlichen Rahmenwerken zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung bereits bestehen, wahrnehmen.<sup>172</sup> Es ist aber zu bedenken, dass zu detaillierte Regelungen zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung im Vergaberecht auch nachteilig sein können. Die Mitarbeiter in Kommunen, die mit Beschaffungstätigkeiten betraut sind und sich dementsprechend auch mit dem Vergaberecht auseinandersetzen müssen, nehmen

<sup>162</sup> S. § 18 TVgG-NRW; § 14 Abs. 1 RVO TVgG-NRW.

<sup>163</sup> Vgl. Wilhaus, A. (2015), S. 182f..

<sup>164</sup> S. § 14 Abs. 4 Nr. 2-3 RVO TVgG-NRW.

<sup>165</sup> S. § 18 Abs. 2 TVgG-NRW.

<sup>166</sup> § 15 RVO TVgG-NRW.

<sup>167</sup> S. § 15 Abs. 2-4 RVO TVgG-NRW.

<sup>168</sup> VgV (i.d.F. vom 9. Januar 2001).

<sup>169</sup> S. §§ 6, 9 RVO TVgG-NRW.

<sup>170</sup> S. § 2 Abs. 1 RVO TVgG-NRW.

<sup>171</sup> S. § 2 Abs. 1 RVO TVgG-NRW; Vgl. Brackmann, R. (2014), S. 312.

<sup>172</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

bereits eine hohe Regelungsdichte wahr.<sup>173</sup> Eine weitere Detaillierung oder Ausweitung der gesetzlichen Bestimmungen könnte dies noch verstärken. Ebenso erschwert grundsätzlich die Vielzahl der verschiedenen Gesetze/Verordnungen/Anweisungen die rechtssichere Umsetzung für die Mitarbeiter.<sup>174</sup>

#### Praxischeck anhand der Analyse des Beschaffungswesens der Stadt Bonn:

Inhaltlich hat das TVgG-NRW für die öffentliche Beschaffung der Stadt Bonn keine weitgehenden Veränderungen nach sich gezogen, da bereits auf kommunaler Ebene detaillierte rechtlich verankerte Umsetzungsmöglichkeiten für nachhaltige öffentliche Beschaffung existieren. Allerdings dient das Gesetz als wichtige offizielle Berechtigung für nachhaltige öffentliche Beschaffung. Es bietet eine bessere Rechts- und Argumentationsgrundlage, wenn die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in Beschaffungsprozesse diskutiert wird. In der Praxis zeigt sich allerdings auch, dass die Gesetze nicht nur förderlich sind, sondern auch dazu verpflichten können, Formalitäten einzuhalten, die nicht zwingend eine glaubwürdige nachhaltige öffentliche Beschaffung zur Folge haben. Dieser Sachverhalt wird anhand einer Teilbestimmung des TVgG-NRW näher erläutert. Das Beschaffungswesen der Stadt Bonn kommt mit der Einforderung von Bietererklärungen zu den ILO-Kernarbeitsnormen in den Vergabeprozessen den Regelungen des TVgG-NRW nach. Dabei kann es sich auch um Eigenerklärungen ohne weitere konkrete Nachweise handeln. Somit ist nicht zwingend gewährleistet, dass ein vorbildlich nachhaltig wirtschaftendes Unternehmen den Beschaffungsauftrag erhält. Darüber hinaus sind es nicht nur Regelungen wie die eben beschriebene, welche die ursprüngliche Intention nachhaltiger öffentlicher Beschaffung verfehlen. Hinzu kommt, dass die reine Vielzahl an Vorschriften im Vergaberecht die rechtssichere und nachhaltige Beschaffung nicht erleichtert. Wünschenswert wären daher weniger Reformen und eine komprimierte Anzahl an Vorschriften.<sup>175</sup>

Was die rechtliche Verankerung von Umsetzungsmöglichkeiten zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung im Beschaffungswesen der Stadt Bonn betrifft sind diese in der VGDA der Stadt Bonn geregelt. Es werden einerseits die Integrationsmöglichkeiten der übergeordneten Gesetze und Verordnungen zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung aufgegriffen und andererseits hat die Stadt Bonn dort weitere davon unabhängige Bestimmungen zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung getroffen. Die VGDA hat ihren Ursprung in der in Kapitel 4.3 beschriebenen VO der Stadt Bonn, die auf die VGDA verweist und die Handlungsansätze zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung konkretisiert.<sup>176</sup> In der genannten VGDA findet sich wiederum der Verweis auf die Anlage zu

---

<sup>173</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 9ff..

<sup>174</sup> Vgl. Brackmann, R. (2014), S. 312; Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 9.

<sup>175</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>176</sup> S. Ziff. 2.2 VO der Bundesstadt Bonn.



Ziff. 1.3 der VGDA „Berücksichtigung von Sozialstandards- und Umweltschutzkriterien bei der Vergabe von Aufträgen“. <sup>177</sup> Zur Berücksichtigung sozial nachhaltiger öffentlicher Beschaffung ist in dieser Anlage ausdrücklich die Anforderung formuliert, von den Bietern die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen zu fordern. <sup>178</sup> Um dies umzusetzen, muss die Vergabestelle recherchieren, ob grundsätzlich Produkte existieren, die mittels Gütezeichen nachweisen können, dass die Kernarbeitsnormen eingehalten werden. Ebenso wird bei Angebotsabgabe zu sensiblen Produktbereichen eine Erklärung des potentiellen Auftragnehmers verlangt, die auch später Vertragsbestandteil wird. Darüber hinaus ist für diese Vergaben ein jährlicher Bericht anzufertigen. <sup>179</sup> Neben den sozialen Kriterien werden auch ökologische Aspekte zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in der VGDA geregelt. Auch bei diesen wird im Vorfeld der Beschaffung gefordert, dass die Beschaffungsverantwortlichen recherchieren, inwiefern bereits zu den zu beschaffenden Produkten und Leistungen umweltfreundliche Alternativen existieren. Dazu gibt die VGDA konkrete Informationsangebote an die Hand. <sup>180</sup> Für bestimmte Produktgruppen werden in der VGDA darüber hinaus spezifische Anforderungen, die bei der Beschaffung dieser zu beachten sind, formuliert. Unabhängig davon wird zur Auswahl der Produkte und Leistungen die Betrachtung des gesamten Lebenszyklus für alle Beschaffungen gefordert. <sup>181</sup>

Zusammenfassend sind es allerdings mehrheitlich Kann-Formulierungen, die zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung getroffen sind und es ist eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Vielzahl der zu beachtenden Gesetze, Verordnungen und kommunalen Anweisungen notwendig. Um den Kann-Formulierungen mehr Substanz zu verleihen, führt das Referat Vergabedienste mit dem zuständigen Fachamt ein Projekt zur Beschaffung nachhaltiger Dienstbekleidung für das Grünflächenamt durch. Mit der Formulierung konkreter nachhaltiger Anforderungen und zwingender Nachweispflichten werden die potentiellen Bieter dazu aufgefordert, glaubwürdig nachhaltig produzierte Dienstbekleidung anzubieten, um dadurch den Zuschlag für den Auftrag zu erhalten. <sup>182</sup>

---

<sup>177</sup> Anlage zu Ziff. 1.3. der VGDA.

<sup>178</sup> S. Ziff. 2 der Anlage zu Ziff. 1.3 der VGDA.

<sup>179</sup> S. Ziff. 2.1-2.2 der Anlage zu Ziff. 1.3 der VGDA.

<sup>180</sup> S. Ziff. 4 der Anlage zu Ziff. 1.3 der VGDA.

<sup>181</sup> S. Ziff. 3 der Anlage zu Ziff. 1.3 der VGDA.

<sup>182</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

## 5.2 Politisches Bekenntnis

Die im vorherigen Kapitel dargestellte konkrete Verankerung von Regelungen zu Nachhaltigkeitsaspekten in das deutsche Vergaberecht und die notwendige Anwendung dieser Möglichkeiten durch Kommunen sind wichtige erfolgsversprechende Faktoren. Sie sind aber keine Garantie für eine erfolgreiche Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung.<sup>183</sup> Auch jenseits der Gesetze und Verordnungen ist *Politisches Bekenntnis* als Unterstützung für die kommunale Beschaffung notwendig. Es werden konkrete Aktionspläne und Beschlüsse benötigt.<sup>184</sup> Insbesondere auf kommunaler Ebene muss es von den politischen Führungskräften die notwendige politische Rückendeckung für das Beschaffungswesen geben.<sup>185</sup> Nachhaltigkeitsorientierte Beschaffungspraktiken müssen so beworben und unterstützt werden, dass ausreichend Ressourcen bereitgestellt werden.<sup>186</sup> Ein Mittel kann ein Ratsbeschluss zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung sein. Dieser stellt zunächst für die Mitarbeiter im Beschaffungswesen eine rechtssichere Grundlage dar und schärft das Bewusstsein für das Thema. Aber auch außerhalb der Kommunalverwaltung kann eine solche Grundsatzentscheidung ein wichtiges politisches Signal senden.<sup>187</sup> Es zeigt einerseits die Vorbildfunktion der Kommune<sup>188</sup> und andererseits werden Bürgerinnen und Bürger für das Thema sensibilisiert, sodass im besten Fall eine positive Identifizierung mit der Kommune erfolgt.<sup>189</sup> Allerdings reicht eine derartige alleinige Grundsatzentscheidung oft nicht aus. Es bedarf darüber hinaus einer konkreten Dienstanweisung. Nur umsetzbare Verwaltungsvorschriften können dazu beitragen, lang bestehende Strukturen und Handlungsmuster in der öffentlichen Beschaffung, die geprägt sind von knappen Haushaltsmitteln, aufzubrechen und im Sinne einer nachhaltigen Beschaffung neu auszurichten.<sup>190</sup> Sofern keine generelle Dienstanweisung erlassen wird, welche die grundsätzliche Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten konkretisiert, kann ein erster Schritt auch ein Beschluss sein, der sich auf einzelne Produktgruppen bezieht.<sup>191</sup>

### Praxischeck anhand der Analyse des Beschaffungswesens der Stadt Bonn:

Für die Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung gab es in Bonn bereits in den 1990er Jahren aus der Politik und der Verwaltung erste Impulse.<sup>192</sup> Damals ging es vorrangig um Umweltschutzthematiken wie bspw. nachhaltige Holzbeschaffung oder das Verwendungsverbot von schädlichem Polyvinylchlorid (PVC).<sup>193</sup> In den 2000er Jahren rückten soziale Kriterien in den Vor-

<sup>183</sup> Vgl. Wehlau, D. (2014), S. 20.

<sup>184</sup> Vgl. Schönherr, N. et al. (2011), S. 17.

<sup>185</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 10.

<sup>186</sup> Vgl. UNEP (2015), S. 2.

<sup>187</sup> Vgl. Schormüller, A. (2014), S. 10.

<sup>188</sup> Vgl. ebenda, S. 10.

<sup>189</sup> Vgl. Engagement Global gGmbH (Hrsg.) (2015), S. 34.

<sup>190</sup> Vgl. Schönherr, N. et al. (2011), S. 17.

<sup>191</sup> Vgl. Engagement Global gGmbH (Hrsg.) (2014), S. 28.

<sup>192</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>193</sup> Vgl. ICLEI (Hrsg.) (2007), S. 9; Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

dergrund der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Bonn. Seit dem Jahr 2004 existiert ein Ratsbeschluss zur Vermeidung der Beschaffung von Produkten und Leistungen, die in Verbindung mit ausbeuterischer Kinderarbeit stehen. Zur Umsetzung dessen wurde der Informationsaustausch innerhalb der Verwaltung forciert, um dringende Handlungsfelder zu definieren und eine Bietererklärung zu entwickeln, die bei Angebotsabgabe einzureichen ist.<sup>194</sup> Diesem Ratsbeschluss folgte ein weiterer im Jahr 2010. Es sollte nicht mehr nur Kinderarbeit ausgeschlossen werden, sondern darüber hinaus im Rahmen der Auftragsdurchführungsbedingungen von den Bietern gefordert werden, alle ILO-Kernarbeitsnormen einzuhalten.<sup>195</sup> Wiederzufinden sind diese Beschlüsse in den in Kapitel 5.1.2 beschriebenen konkreten Bestimmungen der VO und VGDA der Stadt Bonn.<sup>196</sup>

Maßgeblich vorangetrieben wurden diese Prozesse in der Vergangenheit von individuellen Persönlichkeiten auf der Führungsebene wie auch in der Belegschaft, die initiativ handelten.<sup>197</sup> Durch die von diesen Personen angestoßenen und mitgetragenen Beschlüsse sowie die Förderung von Projekten, wie beispielweise das im Kapitel 5.1.2 erwähnte Projekt *Beschaffung nachhaltiger Dienstbekleidung für das Grünflächenamt*, konnte nachhaltige öffentliche Beschaffung in Bonn etabliert werden. Dies verdeutlicht einen weiteren Erfolgsfaktor: *Den Willen der Beteiligten zum aktiven Handeln*.

Es muss gelingen, dass Beschaffer eigenständig im Bewusstsein nachhaltigen Handelns Vergaben durchführen. Dies sollte nicht durch eine Vorschrift, sondern vielmehr aufgrund des eigenen Engagements, nachhaltig beschaffen zu wollen, bewirkt werden. Dies würde in der Fortführung nach sich ziehen, dass Nachhaltigkeitskriterien für die verschiedenen Beschaffungen berücksichtigt und für zukünftige Beschaffungen ebenso festgeschrieben werden. Dann stellt nachhaltige öffentliche Beschaffung keine Besonderheit mehr dar, sondern ist zur Regel geworden.<sup>198</sup>

### 5.3 Leitfäden, Nachhaltigkeitskriterien und Nachweismöglichkeiten

Neben dem politischen Bekenntnis tragen auch *Leitfäden, Nachhaltigkeitskriterien und Nachweismöglichkeiten* zu einer erfolgreichen Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung bei. Leitfäden werden oft von unterschiedlichen politischen Ebenen und Initiativen, wie bspw. der europäischen Kommission oder *ICLEI – Local Governments for Sustainability*, einem weltweiten Verband von Kommunen, veröffentlicht. Sie helfen unter anderem Nachhaltigkeitskriterien genauer zu definieren und erleichtern durch den Rückgriff darauf den Beschaffern die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die Vergabe.<sup>199</sup> Leitfäden können den Beschaffern ebenso konkre-

<sup>194</sup> Vgl. Bartscher, C. (2011), S. 7; Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>195</sup> Vgl. Bartscher, C. (2011), S. 10.

<sup>196</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>197</sup> Vgl. ebenda.

<sup>198</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>199</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 14f..

te Kriterien im großen Bedeutungsfeld der Nachhaltigkeit an die Hand geben und damit eine eindeutigere Vorstellung davon vermitteln, was für nachhaltige Produkte und Leistungen zu fordern ist.<sup>200</sup> Wichtig ist, dass die Kriterien „einfach, überschaubar und transparent“ sind.<sup>201</sup> Durch die Angabe von derartigen konkreten Nachhaltigkeitskriterien kann darüber hinaus zusätzlicher Arbeits- und Zeitaufwand gespart werden, da die Beschaffungsverantwortlichen ansonsten eigenständig Nachhaltigkeitskriterien formulieren müssten.<sup>202</sup>

Leitfäden können sich generell entweder auf eine bestimmte Nachhaltigkeitsdimension beziehen<sup>203</sup> oder Nachhaltigkeitsaspekte aus Sicht einzelner Produktgruppen und deren individuellem nachhaltigen Potenzial thematisieren. Beispiele dafür finden sich im Anhang des *Jahresberichts der Allianz für nachhaltige Beschaffung* aus dem Jahr 2014.<sup>204</sup> Außerdem können Leitfäden verständlich aufzeigen, was gesetzlich im Rahmen der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung möglich ist und so den Beschaffern Unsicherheit nehmen, die die umfangreichen gesetzlichen Regelungen nicht anzuwenden wissen.<sup>205</sup>

Eingebunden in Leitfäden sind oftmals auch multinationale Standards. Die Kriterien dieser Standards können in Leistungsbeschreibungen übernommen werden und ein Nachweis zur Einhaltung dieser kann wiederum über ein passendes Gütezeichen oder einen vergleichbaren Nachweis erfolgen.<sup>206</sup> Besonders die Anwendung von Gütezeichen wurde mit der aktuellen Reform der europäischen Vergaberichtlinien gestärkt. Da die Verwendung von Gütezeichen allerdings an einige Anforderungen zum Zweck der Gewährleistung der EU-Vergabegrundsätze gekoppelt ist, gibt es derzeit nur eine begrenzte Anzahl der rechtssicher zu verwendenden Gütezeichen. Dazu zählen bspw. das EU-Ecolabel, das EU-Bio-Siegel oder auch der Blaue Engel. Diese beziehen sich allerdings auf ökologische Kriterien. Gütezeichen, die sozial nachhaltige Aspekte bescheinigen, gibt es bisher in noch geringerer Anzahl.<sup>207</sup> Als Beispiel für einzelne Produktgruppen können das *Fairtrade*-Siegel, das Waren aus fairem Handel nach einem standardisierten System der Zertifizierungsgesellschaft FLO-CERT GmbH kennzeichnet<sup>208</sup> oder das *GoodWeave*-Siegel für Teppiche genannt werden. Letzteres bescheinigt, dass die jeweiligen Teppiche ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden.<sup>209</sup> Neben solchen Gütesiegeln sind, wie in Kapitel 5.1.1 beschrieben, Zertifikate zu Umweltmanagementsystemen oder zur Einhaltung von Sozialstandards bei der Auftragsaus-

<sup>200</sup> Vgl. ICLEI (Hrsg.) (2007), S. 12.

<sup>201</sup> agenda-transfer (Hrsg.) (2007), S. 13.

<sup>202</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 14.

<sup>203</sup> Beispiele dazu sind in Kapitel 3.2.1 aufgeführt.

<sup>204</sup> Vgl. BMWi (Hrsg.) (2014a), S. 53ff..

<sup>205</sup> Vgl. agenda-transfer (Hrsg.) (2007), S. 4.

<sup>206</sup> Vgl. Wehlau, D. (2014), S. 21f..

<sup>207</sup> Vgl. Wilhaus, A. (2015), S. 184f..

<sup>208</sup> Vgl. Transfair e.V. (Hrsg.) (2016).

<sup>209</sup> Vgl. Wilhaus, A. (2015), S. 184; GoodWeave International e.V. (Hrsg.) (2016).

führung eine weitere Form von Nachweisen für die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien. Anerkannt ist vorrangig das *Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)-Zertifikat* für die ökologische Komponente und für Sozialstandards die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen durch den Nachweis mittels *SA8000-Zertifizierung*.<sup>210</sup>

Allgemein können durch solche Nachweise Nachhaltigkeitsanforderungen standardisiert werden und Aufwendungen für weitere Nachweise seitens der Auftragnehmer oder Aufwendungen für Kontrollen seitens der Auftraggeber reduziert werden.<sup>211</sup> Derzeit müssen sich Kommunen häufig auf Selbstauskünfte und -erklärungen von Bietern, die auch rechtlich zulässig sind,<sup>212</sup> verlassen, da keine Kapazitäten für Kontrollen vorhanden sind.<sup>213</sup> Eine Zertifizierung würde den Auftraggebern Sicherheit geben und Kontrollaufwand ersparen, da Eigenerklärungen der Bieter falsch sein können. Daher sollte die Politik unter Einbindung von Kommunen und der Wirtschaft an einheitlichen, multinationalen Standards und Gütezeichen arbeiten und diese entsprechend kommunizieren, um die Anwendbarkeit dieser in Vergaben und im anschließenden Vergleich der Angebote nutzen zu können.<sup>214</sup> Dies würde sowohl auf der Seite der Beschaffer als auch bei potentiellen Auftragnehmern bessere Orientierung schaffen.<sup>215</sup>

#### Praxischeck anhand der Analyse des Beschaffungswesens der Stadt Bonn:

Solche Nachhaltigkeitskriterien, die der rechtssicheren Umsetzung dienen sollen, bietet die in Kapitel 5.1.2 dargestellte Aufstellung konkreter Nachhaltigkeitskriterien für einzelne Produktgruppen in der VGDA der Stadt Bonn. Die Beschaffungsmitarbeiter können auf konkrete Nachhaltigkeitskriterien in Leitfäden zurückgreifen, was wiederum die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die Vergabe erleichtert und Zeit- und Arbeitsaufwand spart. Für eine umfassendere Hilfestellung durch Leitfäden, bundes- oder europaweit erarbeitete einheitliche Kriterien und Nachweismöglichkeiten sind allerdings, wie in den Ausführungen zum genannten Erfolgsfaktor beschrieben, die Bundespolitik bzw. übergeordnete politische Initiativen gefragt.

Durch die Mitgliedschaft der Stadt Bonn in Verbänden wie ICLEI<sup>216</sup> kann das Beschaffungswesen der Stadt Bonn aber zumindest bedingt Einfluss auf die Weiterentwicklung solcher Hilfestellungen nehmen bzw. von den zur Verfügung gestellten Leitfäden profitieren. Inwiefern davon in der öffentlichen Beschaffung der Stadt Bonn Gebrauch gemacht wird und wie stark Leitfäden, Nach-

<sup>210</sup> Vgl. UNEP (Hrsg.) (2014), S. 33.

<sup>211</sup> Vgl. ebenda, S. 44.

<sup>212</sup> S. § 18 Abs. 2 TVgG-NRW.

<sup>213</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 12.

<sup>214</sup> Vgl. Wilhaus, A. (2015), S. 184f..

<sup>215</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 14.

<sup>216</sup> Vgl. ICLEI (Hrsg.) (2016).

haltigkeitskriterien und Nachweismöglichkeiten genutzt werden, ergibt sich aus der Analyse allerdings nicht.

## **6 Kommunalinterne Erfolgsfaktoren für nachhaltige öffentliche Beschaffung**

### **6.1 Mitarbeiterinformation und -qualifizierung**

Die umfassende Nutzung von Leitfäden und die rechtssichere Integration von Kriterien und Nachweismöglichkeiten steht unweigerlich in Zusammenhang mit der Vielzahl von zu beachtenden Gesetzen, Verordnungen und Anweisungen, die, wie aus Kapitel 5.1 hervorgeht, wiederum je nach Beschaffungsauftrag zusätzlich variieren können. Für Mitarbeiter, die mit Beschaffungstätigkeiten betraut sind, entsteht immer neuer Arbeitsaufwand, um die entsprechenden aktuellen Bestimmungen und Möglichkeiten zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten zu kennen.<sup>217</sup> Die Mitarbeiter müssen sich zum einen im Vorfeld des Vergabeprozesses damit auseinandersetzen, inwiefern sie Nachhaltigkeitsaspekte integrieren wollen und zum anderen müssen sie wissen, welche gesetzlichen Vorgaben damit verbunden sind. Das heißt, es ist sowohl vertieftes Fachwissen zum Beschaffungsgegenstand als auch zum Vergaberecht erforderlich.<sup>218</sup> Der damit verbundene Zeitaufwand und die Komplexität des Themas kann Beschaffungsmitarbeiter, die sich zum Teil nur schwer von gewohnten Arbeitsabläufen und Handlungsmustern lösen können, abschrecken.<sup>219</sup> Aber auch wenn Beschaffungsmitarbeiter generell daran interessiert sind, nachhaltige Aspekte in die Vergaben einzubringen, sind diese nicht selten mit den Anforderungen überfordert.<sup>220</sup>

Dies stellt Kommunen vor mehrere Herausforderungen. Diesen kann durch die Adressierung eines weiteren Erfolgsfaktors der *Mitarbeiterinformation und -qualifizierung*, in Form von interner Informationsweitergabe und dem Angebot von Schulungen für Mitarbeiter zu Themen des Vergaberechts und Nachhaltigkeit begegnet werden.<sup>221</sup> Es ist entscheidend, dass das notwendige Wissen bzw. die notwendigen Informationen allen Mitarbeitern, die Berührungspunkte mit Beschaffungsaktivitäten haben, vermittelt bzw. zugänglich gemacht werden. Dazu können zum Beispiel kommunalinterne Qualifizierungsangebote beitragen.<sup>222</sup> Schulungen und Informationsangebote müssen sowohl Wissen zu Nachhaltigkeitskriterien wie auch zu deren Anwendungsmöglichkeit im komplexen Vergaberecht vermitteln.<sup>223</sup> Darüber hinaus müssen Mitarbeiter davon überzeugt

<sup>217</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 9.

<sup>218</sup> Vgl. BMWi (Hrsg.) (2014a), S. 4; Wilhaus, A. (2015), S. 178.

<sup>219</sup> Vgl. agenda-transfer (Hrsg.) (2007), S. 5.

<sup>220</sup> Vgl. Poell, S. (2014), S. 18.

<sup>221</sup> Vgl. agenda-transfer (Hrsg.) (2007), S. 13.

<sup>222</sup> Vgl. agenda-transfer (Hrsg.) (2007), S. 12.

<sup>223</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 19.

werden, gewohnte Arbeitsabläufe, die oftmals von der Mentalität geprägt sind, den Einkaufspreis als Maßstab anzusetzen, aufzugeben. Um das zu erreichen, müssen Mitarbeiter für die Thematik der nachhaltigen Entwicklung sensibilisiert werden.<sup>224</sup> Außerdem müssen ihnen, um nicht nur den Preis als Bewertungsmaßstab zu verwenden, die Vorteile der Anwendung der Lebenszykluskostenbetrachtung aufgezeigt werden.<sup>225</sup>

#### Praxischeck anhand der Analyse des Beschaffungswesens der Stadt Bonn:

Die Verantwortlichen im Beschaffungswesen der Stadt Bonn sind sich darüber bewusst, dass für die Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung die Mitarbeiterinformation zu den Themen *Nachhaltigkeit* und *Vergaberecht* notwendig ist und die Mitarbeiter dafür sensibilisiert werden müssen.<sup>226</sup> Daher bietet zum einen die VGDA der Stadt Bonn eine Aufstellung konkreter Informationsangebote,<sup>227</sup> zum anderen werden internen Seminare und überregionale Workshops zum Thema *nachhaltige öffentliche Beschaffung* angeboten, wenngleich diese nicht regelmäßig stattfinden können. Des Weiteren sieht die Berufsausbildung der Verwaltungsfachangestellten in der Region einen Unterrichtsblock à 10 Stunden zum Thema *Beschaffung/ Vergabe* sowie *nachhaltige Beschaffung* vor.<sup>228</sup> Die Schulungsveranstaltungen richten sich somit an verschiedene Zielgruppen, wie Auszubildende, Beschaffer und Führungskräfte. Damit werden die relevanten Akteure für das Thema *Nachhaltigkeit* allgemein sensibilisiert, dazu angeregt gewohnte Handlungsmuster der konventionellen Beschaffung zu überdenken und damit die Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung voranzutreiben.<sup>229</sup> Gewürdigt wurde das Schulungsangebot der Stadt Bonn im Jahr 2013 mit dem Vergabepreis.<sup>230</sup>

Darüber hinaus tragen auch die einzelnen Mitarbeiter des Referates Vergabedienste unmittelbar zur Förderung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung durch Informationsweitergabe bei. Sie sind damit beauftragt, Informationen zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung zu sammeln und diese verständlich aufzubereiten, um sie dann gezielt an die Fachbereiche weiterzugeben und für weiteren Beratungsbedarf zur Verfügung zu stehen.<sup>231</sup> Seit September 2013 ist zudem eine Mitarbeiterin im Referat Vergabedienste vorwiegend mit dem Thema *nachhaltige öffentliche Beschaffung* betraut.<sup>232</sup> Zu ihrem Aufgabengebiet gehört unter anderem der Newsletter-versand zu Vergaberechts- und Nachhaltigkeitsthemen, wenngleich dieser aufgrund des allgemeinen Arbeitspensums nicht regelmäßig verschickt werden kann.

<sup>224</sup> Vgl. Schormüller, A. (2014), S. 7.

<sup>225</sup> Vgl. ICLEI (Hrsg.) (2007), S. 12.

<sup>226</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>227</sup> S. Ziff. 4 der Anlage zu Ziff. 1.3 der VGDA.

<sup>228</sup> Vgl. Bartscher, C. (2011), S. 11ff.; Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>229</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>230</sup> Vgl. Bundesstadt Bonn (Hrsg.) (2013); Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>231</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>232</sup> Vgl. Bartscher, C. (2014), S. 38; Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

## 6.2 Aufbau von Kompetenzstellen

So wie die Information und Qualifizierung der Mitarbeiter auf der einen Seite ist der *Aufbau von Kompetenzstellen* auf der anderen Seite ein weiterer Erfolgsfaktor, um nachhaltige öffentliche Beschaffung in Kommunen umzusetzen.

Oft ist die Beschaffung in Kommunen dezentral organisiert (siehe dazu Kapitel 3.1.2), sodass die jeweiligen Fachbereiche selbst für die Beschaffungsprozesse zuständig sind. Unterstützt und entlastet werden können die fachlichen Mitarbeiter, die oftmals Beschaffungsaufgaben neben ihrer originären Tätigkeit erledigen müssen, von einer zentralen Vergabestelle. Diese kann kompetent in Vergaberechts- und Bürokratiefragen helfen. Da insbesondere die Einhaltung von rechtlichen Formalitäten zu Verwaltungs- und damit zu steigendem Arbeitsaufwand für Mitarbeiter mit Beschaffungsaufgaben führt, wird dahingehend auch Entlastung benötigt.<sup>233</sup> Übernimmt eine zentrale Kompetenzstelle die rechtlichen und bürokratieintensiven Aufgaben, entlastet dies fachliche Mitarbeiter, die sich dann verstärkt auf die Vergabekriterien für die Produkte und Leistungen inklusive der Aspekte, die Nachhaltigkeit betreffen sollen, konzentrieren können.<sup>234</sup> Auf diesem Wege wird ebenso das Wissen zum Vergaberecht in einer zentralen Abteilung gebündelt und in Kombination mit der fachlichen Expertise der jeweiligen Fachabteilungen so genutzt, dass Nachhaltigkeitskriterien umfassend und rechtssicher in die Vergaben integriert werden können.<sup>235</sup>

Hinzukommt, dass durch solche Kompetenzstellen Synergiemöglichkeiten aufgedeckt werden können. Durch die Identifizierung von Produkten und Leistungen, die sich für die Bündelung und Standardisierung der Beschaffung eignen, können für diese zentral Rahmenverträge abgeschlossen werden. Die einzelnen Fachabteilungen können diese Rahmenverträge dann über einen Einkaufskatalog, in dem die Produkte und Leistungen mit ihren jeweiligen Nachhaltigkeitsaspekten hinterlegt sind, nutzen. Damit werden für diese Produkte und Leistungen sowohl Preis-Mengeneffekte als auch eine flächendeckende nachhaltige Beschaffung erzielt.<sup>236</sup>

### Praxischeck anhand der Analyse des Beschaffungswesens der Stadt Bonn:

Eine solche Kompetenzstelle hat die Stadt Bonn für ihr Beschaffungswesen eingerichtet. Diese Kompetenzstelle stellt das zentrale *Referat Vergabedienste der Stadt Bonn* unter der Leitung von Herrn Christoph Bartscher dar.<sup>237</sup> Er und seine sieben Mitarbeiter<sup>238</sup> betreuen circa 400 Beschaffer in den dezentralen Fachämtern, die Beschaffungen tätigen.<sup>239</sup> Darunter gibt es sowohl Bereiche,

<sup>233</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 10f..

<sup>234</sup> Vgl. ebenda, S. 19.

<sup>235</sup> Vgl. Schormüller, A. (2014), S. 7.

<sup>236</sup> Vgl. Wehlau, D. (2014), S. 20ff..

<sup>237</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>238</sup> Vgl. ebenda.

<sup>239</sup> Vgl. Bartscher, C. (2014), S. 38; Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.



die selten beschaffen als auch Fachbereiche, die fast täglich beschaffen. Das Referat Vergabedienste ist für jedes dieser Fachämter eine zentrale Dienstleistungseinheit. Es ist Aufgabe des Referates, die einzelnen Fachbereiche hinsichtlich des komplexen Vergaberechts zu beraten. Darüber hinaus stellt das Referat ein Vergabehandbuch zur Verfügung, das alle notwendigen Informationen und Vordrucke enthält, um die Fachämter dahingehend im Beschaffungsprozess zu entlasten.<sup>240</sup> Für Beschaffungen ab einem Wert von 10.000 Euro ist das Referat darüber hinaus für die Überprüfung der Vergabeunterlagen und die Eröffnung und Durchführung des Vergabeverfahrens zuständig.<sup>241</sup> So entlastet das Referat Vergabedienst durch dessen Expertise und Dienstleistungszuständigkeit die fachlichen Mitarbeiter in den rechtlichen und bürokratieintensiven Arbeitsschritten. Diese können sich dann verstärkt auf die Vergabekriterien inklusive möglicher Nachhaltigkeitsaspekte konzentrieren.<sup>242</sup>

Eine weitere Aufgabe der Mitarbeiter des Referates Vergabedienste besteht darin, mit Hilfe ihrer Marktkenntnisse und Kompetenzen Bedarfe ausfindig zu machen, die in Zukunft zentralisiert werden könnten. Die Beschaffung für einzelne Produktgruppen wie Büromaterialien, die technische Büroausstattung und den Fahrzeugpark ist seit längerer Zeit zentralisiert und wird jeweils von einem Fachamt betreut. Allerdings gehört dieses Thema noch eher zu den Umsetzungsschwierigkeiten, da es sich schwierig gestaltet in bestimmten Bereichen die Beschaffung zu zentralisieren.<sup>243</sup>

### 6.3 Externer Informationsaustausch und Kooperation

Aufgrund der Tatsache, dass nachhaltige öffentliche Beschaffung ein komplexes Thema darstellt, ist, neben dem Aufbau einer Kompetenzstelle, der *externe Informationsaustausch und Kooperation* von Kommunen ebenso von großer Bedeutung.<sup>244</sup> Nachhaltige öffentliche Beschaffung erfordert, wie in Kapitel 6.1 beschrieben, das Wissen über rechtliche, nachhaltigkeits- wie auch leistungsspezifische Aspekte. Dieses Wissen muss geteilt werden, um rechtssichere und nachhaltige Vergaben für die verschiedenen zu beschaffenden Produkte und Leistungen zu verwirklichen.<sup>245</sup> Daher ist der direkte regelmäßige Austausch von Fachleuten aus Kommunen ein Erfolgsfaktor für die Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung. Von diesem Erfahrungsaustausch können Kommunen auf ihren individuellen Wegen zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung nur profitieren. Ganz konkret können bspw. Ausschreibungstexte für Nachhaltigkeitskriterien ausgetauscht oder auch gemeinsame Kriterien entwickelt werden.<sup>246</sup> Dazu können bspw. Veranstaltungen und

<sup>240</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>241</sup> S. Ziff. 1.4 VO der Bundesstadt Bonn; Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>242</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>243</sup> Vgl. ebenda.

<sup>244</sup> Vgl. agenda-transfer (Hrsg.) (2007), S. 13.

<sup>245</sup> Vgl. Schormüller, A. (2014), S. 10.

<sup>246</sup> Vgl. agenda-transfer (Hrsg.) (2007), S. 13.

Fortbildungsseminare des öffentlichen Sektors dienen.<sup>247</sup> Konkrete Vernetzungsmöglichkeiten auf globaler wie nationaler Ebene sind politische Initiativen wie bspw. ICLEI oder auch die in Fußnote 45 dargestellte *Allianz für nachhaltige Beschaffung*. Darüber hinaus gibt es im digitalen Zeitalter auch Austauschmöglichkeiten über Internetplattformen. Eine umfassende Informations- und Austauschmöglichkeit bietet die bereits in Fußnote 55 beschriebene Webplattform der KNB. Dort werden bspw. die rechtlichen Grundlagen und Leitfäden zu verschiedenen Produktgruppen zur Verfügung gestellt. Aber auch Kommunen können ihre eigenen Erfolge zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung dort teilen und Hilfestellungen anbieten, wie Nachhaltigkeitsaspekte in die jeweilige Beschaffung integriert werden konnten. Langfristig soll zusätzlich ein Forum zur Diskussion für Beschaffer aus ganz Deutschland angeboten werden.<sup>248</sup>

Eine intensivere Form der Kooperation stellt die gemeinsame Beschaffung von Kommunen dar. Gebündelte Nachfrage hat allgemein aber auch im Rahmen nachhaltiger Beschaffung erfolgsversprechenden Einfluss. Einerseits kann dadurch Kommunen, die noch ganz am Anfang der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in die Beschaffung stehen, der Einstieg erleichtert werden<sup>249</sup> und kleineren Kommunen, die alleine nicht ausreichend Nachfragedruck aufbauen können, werden erste Erfolge durch die ausreichend große Nachfragebündelung ermöglicht.<sup>250</sup> Durch die gebündelte größere Nachfrage können bei Auftragnehmern Nachhaltigkeitskriterien besser durchgesetzt<sup>251</sup> und günstigere Preise erzielt werden.<sup>252</sup>

Eine weitere wichtige Form des Austauschs und der Kooperation ist die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Auftragnehmern. Informationsaustausch ist nicht nur unter den Auftraggebern, sondern auch mit der Auftragnehmerseite wichtig. Auftraggeber sollten einen engen Austausch und Dialog mit Auftragnehmern bzw. Bietern pflegen, um ein gemeinsames Verständnis der Anforderungen an nachhaltige Produkte und Leistungen zu entwickeln und die gegenseitigen Erwartungen deutlich zu kommunizieren.<sup>253</sup> Fordern Kommunen Nachhaltigkeitskriterien, die von den Auftragnehmern nicht geleistet werden können, laufen die Bestrebungen des öffentlichen Sektors ins Leere. Daher sollten die Möglichkeiten der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die öffentliche Beschaffung in Verbindung mit der Umsetzbarkeit auf Seiten der Auftragnehmer im Dialog zwischen Kommunen und Privatwirtschaft (weiter-) entwickelt werden. Damit allerdings nicht jede Kommune einzeln einen solchen Dialog pflegen muss, ist es denkbar, dies über eine übergeordnete politische Plattform zu organisieren.

---

<sup>247</sup> Vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014), S. 9.

<sup>248</sup> Vgl. Poell, S. (2014), S. 18f..

<sup>249</sup> Vgl. ICLEI (Hrsg.) (2007), S. 46.

<sup>250</sup> Vgl. Pensele, T. (2014), S. 36.

<sup>251</sup> Vgl. Günther, E./ Klauke, I. (2005), S. 69.

<sup>252</sup> Vgl. agenda-transfer (Hrsg.) (2007), S. 13.

<sup>253</sup> Vgl. UNEP (Hrsg.) (2014), S. 32.

So können im besten Fall bundesweite Nachhaltigkeitskriterien etabliert werden, was mit dem in Kapitel 5.3 beschriebenen Erfolgsfaktor *Leitfäden, Nachhaltigkeitskriterien und Nachweismöglichkeiten* korrespondieren würde.<sup>254</sup>

#### Praxischeck anhand der Analyse des Beschaffungswesens der Stadt Bonn:

Dieser Erfolgsfaktor wird im Beschaffungswesen der Stadt Bonn bisher nur teilweise adressiert. Positiv zu erwähnen ist der Teilaspekt des *Externen Informationsaustauschs*. Dieser findet, wie dem Erfolgsfaktor angedacht, durch die in Kapitel 5.3 erwähnte Mitgliedschaft der Stadt Bonn bei ICLEI als konkrete Vernetzungsmöglichkeit statt. Weiterer Informationsaustausch mit anderen Kommunen ist durch den Besuch von überregionalen Veranstaltungen der in Kapitel 6.1 erwähnten zuständigen Mitarbeiterin für nachhaltige öffentliche Beschaffung gegeben.<sup>255</sup> Ergänzend wirkt das bereits in Kapitel 6.1 erwähnte überregionale Angebot von Workshops des Referates Vergabedienste. Inwiefern davon im Sinne des Erfolgsfaktors konkret bisher profitiert werden konnte, kann anhand der Analyse nicht beantwortet werden.

Kooperationsversuche hinsichtlich kommunalübergreifender gemeinsamer Beschaffung als zweitem Teilaspekt des genannten Erfolgsfaktors, sind im Beschaffungswesen der Stadt Bonn bisher in nicht nennenswertem Ausmaß vorhanden. Es gab in der Vergangenheit einzelne Versuche und Einzelprojekte, die allerdings meistens an den zu unterschiedlichen Produkthanforderungen der beteiligten Kommunen gescheitert sind.<sup>256</sup> Dabei könnte mit einheitlichen Kriterien und Anforderungen von mehreren Kommunen wie dem Erfolgsfaktor als Effekt zugeschrieben, Druck auf Lieferanten hinsichtlich nachhaltiger Produkte und Leistungen aufgebaut werden.

Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Auftragnehmern ist in Ansätzen in dem in Kapitel 5.1.2 beschriebenen nachhaltigen Beschaffungsprojekt der Stadt Bonn zu erkennen. Um konkrete und realistische Anforderungen für Bieter in diesem Projekt zu formulieren, wird der Informationsaustausch mit möglichen Bietern gepflegt. Insgesamt soll das Projekt ein Signal an den Markt senden, dass sich glaubwürdig nachhaltiges Wirtschaften lohnen kann.<sup>257</sup>

## **6.4 Strategische Ausrichtung der Beschaffung**

Die bisher dargestellten Erfolgsfaktoren weisen darauf hin, dass, wie bereits in Kapitel 3.1.1 erwähnt, öffentliche Beschaffung oft aus Sicht des Vergaberechts diskutiert wird.<sup>258</sup> Die Vergabe ist aber, wie ebenso in Kapitel 3.1.1 dargestellt, nur ein Teilprozess des umfassenden Beschaffungsprozesses. Um allerdings strategische Ziele wie die nachhaltige Entwicklung durch die öffentliche

<sup>254</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 20f..

<sup>255</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>256</sup> Vgl. ebenda.

<sup>257</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>258</sup> Vgl. Eßig, M. et al. (2013), S. 27.

Beschaffung zu verfolgen, sollten eine *strategische Ausrichtung der Beschaffung* und das Aufgabenspektrum dieser über den Vergabeprozess i.e.S. hinaus erfolgen.<sup>259</sup> Nachhaltige öffentliche Beschaffung wird dann erfolgreich realisiert, wenn Nachhaltigkeit in alle Beschaffungsprozessschritte systematisch integriert ist.<sup>260</sup> Daher darf die Beschaffung nicht als rein operative Aufgaben ausführende Funktion, sondern sollte vielmehr als strategisch ausgerichtete Funktion verstanden werden. Dazu bedarf es wiederum einer Veränderung des Ansehens und der Stellung der Beschaffung innerhalb der Kommunen. Die Beschaffungsverantwortlichen müssen frühzeitig in den ganzheitlichen Beschaffungsprozess eingebunden werden und eine gestaltende Rolle in Hinblick auf die Verfolgung des strategischen Ziels der nachhaltigen Entwicklung einnehmen.<sup>261</sup> Anderenfalls werden sich die zuständigen Beschaffer weiterhin nur auf die unumgängliche Auseinandersetzung mit dem komplexen Vergaberecht im Prozessschritt des Vergabeprozesses i.e.S. konzentrieren. Dies würde fehlende Kapazitäten für die strategische Ausrichtung der Beschaffungsaktivitäten zugunsten nachhaltiger Entwicklung nach sich ziehen.<sup>262</sup> Ein weiterer Aspekt, den eine strategische Ausrichtung der Beschaffung zur Folge hat, ist, dass die Beschaffung langfristig mit eigenen Zielen und Leistungsindikatoren ausgestattet werden muss.<sup>263</sup> Dieser Aspekt wird anhand des Erfolgsfaktors *Zielformulierung und -steuerung* im nächsten Unterkapitel thematisiert.

#### Praxischeck anhand der Analyse des Beschaffungswesens der Stadt Bonn:

Die einzelnen Fachämter in Bonn haben für spezielle fachbezogene Bedarfe die alleinige Beschaffungsverantwortlichkeit und das Referat Vergabedienste unterstützt wie in Kapitel 6.2 beschrieben diese. Die alleinige Beschaffungsverantwortlichkeit beinhaltet, wie den Ausführungen in Kapitel 3.1.1 zu entnehmen, die Festlegung des Bedarfs, die Kommunikation mit den Beschaffungsmärkten, den Vergabeprozess i.e.S. mit der Erstellung der Vergabeunterlagen mit möglicher Unterstützung durch das Referat Vergabedienste und letztendlich die Abwicklung der Auftragsausführung. Dadurch liegen in den Fachämtern die Expertise zu den speziellen Leistungsportfolios der einzelnen Anbieter und die Fachkenntnis zur Beurteilung der Angebote vor. Ebenso liegt die Vertragsausführungsverantwortung bei den Beschaffern in den einzelnen Fachbereichen, weil nur diese die fachliche Ausführung beurteilen und mit den Anbietern auftragsbezogene fachliche Gespräche führen können. Daneben besitzt das Referat Vergabedienste ebenso grundlegende Marktkenntnis. Aufgrund der Begleitung der Vergabeprozesse i.e.S. sammeln die Mitarbeiter des Referates Erfahrungen darüber, welche Unternehmen für welche Vergaben Angebote abgeben. Dies ermöglicht Kenntnisse zum grundsätzlichen Leistungsportfolio von Unternehmen.<sup>264</sup> Darüber

<sup>259</sup> Vgl. Eßig, M. (2008), S. 303.

<sup>260</sup> Vgl. ICLEI (Hrsg.) (2007), S. 8.

<sup>261</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor i. Z. m. KPMG AG (Hrsg.) (2013), S. 36f..

<sup>262</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 19.

<sup>263</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor i. Z. m. KPMG AG (Hrsg.) (2013), S. 16.

<sup>264</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

hinaus sind die Kenntnisse auch auf den Aufbau und die Pflege des Vergabemanagementprogramms *FAIRgabe* zurückzuführen. Mindestens einmal im Jahr wird die darin enthaltene Firmen-datenbank durch das Referat Vergabedienste aktualisiert.<sup>265</sup> Nichtsdestotrotz liegt die entscheidende Marktkenntnis und letztendliche Beurteilungsfähigkeit und Kommunikationskompetenz in Bezug auf Anbieter bei den fachbezogenen Beschaffern. Dies ist ferner der Tatsache geschuldet, dass das fachliche Personal, das in einer zentralen Beschaffung gebraucht würde, um die notwendige fachliche Expertise in Verbindung mit den Vergaberechts- und Nachhaltigkeitskenntnissen zu leisten, aus Kostengründen nicht finanziert werden könnte.<sup>266</sup>

Nichtsdestotrotz ist durch die professionelle Unterstützung der Fachämter durch das Referat Vergabedienste und die damit gegebene Möglichkeit, dass sich die Beschaffungsverantwortlichen frühzeitig im Beschaffungsprozess mit der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten beschäftigen können, zumindest in Ansätzen der Erfolgsfaktor adressiert. Die frühzeitige Einbindung von Nachhaltigkeitsaspekten in den Beschaffungsprozess begünstigt die Verfolgung des strategischen Ziels der nachhaltigen Entwicklung innerhalb der Beschaffung. Allerdings ist auch zu erwähnen, dass trotz dieser Gegebenheiten die beschriebene notwendige Veränderung des Ansehens der Beschaffung zum *Strategischen Manager* und die dadurch begünstigte konsequent strategische Ausrichtung des Beschaffungswesens der Stadt Bonn, noch nicht etabliert ist.

## 6.5 Zielformulierung und -steuerung

In Zusammenhang mit der kommunalinternen *strategischen Ausrichtung der Beschaffung* und dem bereits in Kapitel 5.1 erläuterten politischen Erfolgsfaktor der konkreten *Verankerung von Regelungen zu Nachhaltigkeitsaspekten in das deutsche Vergaberecht* ist ein weiterer Erfolgsfaktor die *Zielformulierung und -steuerung* innerhalb der öffentlichen Beschaffung.

Die Umsetzung der rechtlich verankerten Integrationsmöglichkeiten zu Nachhaltigkeitsaspekten kann durch die Formulierung von Zielen auf der politischen Führungsebene verbindlicher gemacht und in Einklang mit übergeordneten Zielen wie die der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung gebracht werden.<sup>267</sup> Um die Zielverfolgung zu forcieren, ist es sinnvoll, die übergeordneten Ziele in Einkaufsstrategien für die Beschaffungsstellen auf kommunaler Ebene aufzugliedern und konkrete Ziele zu formulieren.<sup>268</sup> Beispiele für Ziele bzw. Kennzahlen im Kontext nachhaltiger öffentlicher Beschaffung können Zielwerte für das nachhaltige Einkaufsvolumen in

---

<sup>265</sup> S. Ziff. 2 VGDA; Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>266</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>267</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 13.

<sup>268</sup> Vgl. ebenda, S. 10, 19.

Euro<sup>269</sup> oder auch Zielwerte für die Reduzierung von Abfällen, CO<sub>2</sub>-Emissionen oder Materialverbräuchen sein.<sup>270</sup>

Nur die Formulierung solcher Ziele reicht allerdings nicht aus. Die Durchsetzung der Zielverfolgung in den Kommunen ist entscheidend. Verhindert werden muss, dass die gesetzten Ziele auf den einzelnen Ebenen in der Kommune einfach ignoriert bzw. nicht konsequent verfolgt werden.<sup>271</sup> Daher ist die Überwachung der Zielverfolgung ein entscheidender Faktor. Um die Zielverfolgung und letztendlich den Umsetzungsgrad nachhaltiger Beschaffung in den Kommunen auszuwerten, muss es wiederum eine konsequente Datenerfassung geben.<sup>272</sup> Kennzahlenerfassung und -auswertung ermöglichen die Verfolgung der gesetzten Ziele systematisch weiter voranzutreiben, indem Verbesserungspotenziale für Prozesse und Handlungsfelder identifiziert werden.<sup>273</sup> Eine derartige Datenerfassung kann auch nach außen gegenüber der Europäischen Kommission, die verstärkt Statistikangaben zur Beschaffung fordert, und gegenüber der Gesellschaft die notwendige Transparenz schaffen.<sup>274</sup>

Ebenso kann es sinnvoll sein, eine Berichtspflicht einzuführen und die Umsetzung der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in Vergaben hinreichend zu dokumentieren. Intern können entsprechende Dokumentationen dazu beitragen, die Aktivitäten im Rahmen nachhaltiger öffentlicher Beschaffung nachvollziehbar darzustellen und realistische Kostenkalkulationen zu ermöglichen.<sup>275</sup> Das wiederum kann dazu dienen, die notwendigen Budgets für nachhaltige Beschaffungen festzulegen.<sup>276</sup> Denn im Umkehrschluss bleiben formulierte Ziele wirkungslos, wenn die entsprechenden Ressourcen auf kommunaler Ebene fehlen, um die Ziele zu verfolgen.<sup>277</sup>

#### Praxischeck anhand der Analyse des Beschaffungswesens der Stadt Bonn:

Diesem Erfolgsfaktor wird in Bonn bisher nur bedingt Rechnung getragen. Generell finden sich zwar Zielformulierungen zu nachhaltigem Handeln im Nachhaltigkeitsbericht der Stadt Bonn, aber unter diesen Zielen befinden sich noch keine Ziele, die konkret das Beschaffungswesen betreffen.<sup>278</sup> Allerdings wird die bereits umgesetzte nachhaltige öffentliche Beschaffung, wie die nach-

---

<sup>269</sup> Vgl. Keck, W. (2015), S. 8.

<sup>270</sup> Vgl. UNEP (2015), S. 3.

<sup>271</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 10.

<sup>272</sup> Vgl. BMWi (Hrsg.) (2015), S. 5.

<sup>273</sup> Vgl. BMWi (Hrsg.) (2014a), S. 30; UNEP (2015), S. 3.

<sup>274</sup> Vgl. BMWi (Hrsg.) (2014a), S. 29ff..

<sup>275</sup> Vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014), S. 6.

<sup>276</sup> Vgl. Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S. 13.

<sup>277</sup> Vgl. ebenda, S. 9.

<sup>278</sup> Vgl. Der Oberbürgermeister der Bundesstadt Bonn, Amt für Umwelt, Verbraucherschutz und Lokale Agenda/ Presseamt (Hrsg.) (2017); Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

haltige Dienstbekleidung für Mitarbeiter des Grünflächenamts, als Praxisbeispiel für die positive nachhaltige Entwicklung im Rahmen der Leitkategorie *Soziale Gerechtigkeit* aufgeführt.<sup>279</sup>

Der Formulierung von konkreten nachhaltigen Beschaffungszielen in Bonn steht derzeit unter anderem noch die fehlende verbindliche Definition für *nachhaltige Beschaffung* entgegen. Um konkrete Beschaffungsziele im Kontext nachhaltiger öffentlicher Beschaffung formulieren zu können, muss vorher bestimmt werden, was als nachhaltige Beschaffung definiert werden kann. Nur mit Hilfe dieser kann festgelegt werden, welche Produkte mit welchen Eigenschaften als nachhaltig anzuerkennen sind. Erst dann können Ziele und entsprechende Kennzahlen bestimmt werden, anhand derer sich ausweisen lässt, in welchem Ausmaß die öffentliche Beschaffung der Stadt Bonn bereits nachhaltig beschafft.<sup>280</sup>

Ein weiteres Hindernis in diesem Zusammenhang ist, dass der Aufwand des Beschaffungswesens der Stadt Bonn für das beschriebene nachhaltige Beschaffungsprojekt derzeit in kein positives Verhältnis zum Beschaffungsvolumen gesetzt werden kann. Die nicht oder nur indirekt monetär messbaren Mehrwerte, die bspw. durch eine verlängerte Nutzungsdauer erreicht werden können, können derzeit noch nicht vom Haushalts- und Rechnungswesen der Stadt Bonn abgebildet werden.

So können die indirekten Mehrwerte derzeit dem monetären Aufwand noch nicht positiv gegenübergestellt werden und das Beschaffungsbudget für nachhaltige öffentliche Beschaffung wird derzeit nur begrenzt bewilligt.<sup>281</sup> Dies zeigt darüber hinaus, dass der Beschaffung, wie auch in Kapitel 6.4 beschrieben, noch keine ausreichend strategische Funktion zugeschrieben wird. Diese wiederum würde früher oder später eine Adressierung des Erfolgsfaktors der *Zielformulierung und -steuerung* nach sich ziehen und wie der Adressierung dieses Erfolgsfaktors angedacht, die realistische Kostenschätzung für nachhaltige öffentliche Beschaffung ermöglichen. Dies könnte dann die beschriebene fehlende Zuteilung der notwendigen Ressourcen für die nachhaltige öffentliche Beschaffung begünstigen. Derzeit behindern allerdings die genannten Faktoren noch eine verbindlichere Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung der Stadt Bonn hin zu einem strategisch nachhaltigen Beschaffungswesen.

## 7 Fazit

Anhand des Praxisabgleichs der theoretischen Erfolgsfaktoren wird ersichtlich, dass eine erfolgreiche Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf kommunaler Ebene im Beschaffungs-

---

<sup>279</sup> Vgl. Der Oberbürgermeister der Bundesstadt Bonn, Amt für Umwelt, Verbraucherschutz und Lokale Agenda/ Presseamt (Hrsg.) (2017), S. 29.

<sup>280</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

<sup>281</sup> Vgl. Experteninterview mit Bartscher, C. am 24.05.2016.

wesen der Stadt Bonn begonnen hat. Insgesamt ist allerdings als Fazit zu ziehen, dass das Beschaffungswesen der Stadt Bonn, sinnbildlich für die Gesamtheit der Kommunen in NRW und Deutschland trotz bereits positiver Handlungsansätze, das Potenzial nachhaltiger öffentlicher Beschaffung noch nicht ausreizt.<sup>282</sup>

Die beschriebene Reform der EU-Vergaberichtlinien setzt die richtigen Impulse, um diesen Umstand zu verändern. Mit der grundsätzlichen Zielerweiterung der EU gewinnt nachhaltige Entwicklung auch im Vergaberecht an Bedeutung. Das Ziel nachhaltiger Entwicklung wurde in die Vergabegrundsätze übernommen und die Richtlinien wie auch die nationalen Gesetze wurden dahingehend zugunsten von Nachhaltigkeitsaspekten geändert. Dabei handelt es sich allerdings weiterhin zum größten Teil um Kann-Formulierungen bzw. Absichtserklärungen, sodass keine zwingende Verbindlichkeit für Kommunen besteht, nachhaltige öffentliche Beschaffung konsequent umzusetzen. Das TVgG-NRW auf Landesebene geht einen Schritt weiter und hat zum Teil verpflichtende Anforderungen in die Gesetzgebung aufgenommen. Aber Gesetze allein können nicht die Lösung sein, um die kommunale öffentliche Beschaffung generell und speziell in NRW umfassend nachhaltig auszurichten.

Es muss ein individuelles politisches Bekenntnis in der Kommune zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung existieren. So kann Nachhaltigkeit als Zielsetzung in der Beschaffung verankert werden. Daraufhin muss nach Anerkennung dieses politisch strategischen Ziels, das übergeordnete Ziel auf konkrete Beschaffungsziele heruntergebrochen werden. Um wiederum die einzelnen Beschaffungsziele zu verfolgen, muss die Beschaffung insgesamt strategischer ausgerichtet werden. Nachhaltigkeitsaspekte müssen im gesamten Beschaffungsprozess und nicht mehr nur im Vergabeprozess i.e.S. berücksichtigt werden.

Um dies zu bewirken, reichen aber auch das politische Bekenntnis, die beschriebene Veränderung der geltenden Richtlinien und die Verankerung in der nationalen Gesetzgebung nicht aus. Diese rechtlichen und politischen Erfolgsfaktoren begünstigen einzeln betrachtet nachhaltige öffentliche Beschaffung aber sind keine Garantie für eine erfolgreiche umfassende Umsetzung. Es bedarf dem konkreten Willen und dem aktiven Handeln der einzelnen politischen Akteure, um die Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung konsequent zu verfolgen. Nur ein Umdenken auf der politischen Führungsebene und bei den einzelnen Beschaffungsmitarbeitern kann langfristig zum Erfolg führen. Dazu ist es entscheidend, die Vorbildfunktion und Relevanz, welche die nachhaltige öffentliche Beschaffung im Kontext nachhaltiger Entwicklung besitzt, zu verstehen und wahrzunehmen. Dies kann mit Hilfe der umfassenden Information und Qualifizierung der Beteilig-

---

<sup>282</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor i.Z.m. KPMG AG (Hrsg.) (2013), S. 23ff.; Heinrichs, H./ Sühlsen, K. (2015), S.7.



ten erreicht werden. Darauf aufbauend wird auch die Auseinandersetzung mit den weiteren beschriebenen Erfolgsfaktoren und deren Adressierung wahrscheinlicher.

Insbesondere diese Ausführungen verdeutlichen, inwiefern die dargestellten Erfolgsfaktoren sich gegenseitig bedingen, teilweise unweigerlich miteinander verknüpft sind oder der eine den anderen Faktor begünstigt. Darüber hinaus zeigt es, dass nur ein Zusammenspiel aller Erfolgsfaktoren Kommunen in der Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung voranbringen wird. Die dargestellten Erfolgsfaktoren sollten auch nicht als abschließender Katalog angesehen werden, sondern vielmehr als ergänzungsfähige Zusammenstellung. Zudem bestimmt jede Kommune selbst über die politischen, rechtlichen und kommunalinternen Erfolgsfaktoren hinaus ihren Erfolgsweg, um einen „signifikanten Beitrag zum global verantwortungsvollen und nachhaltigen Handeln“<sup>283</sup> in Form von nachhaltiger öffentlicher Beschaffung zu leisten, wenngleich die Relevanz der aufgeführten Erfolgsfaktoren beachtet werden sollte.

Diese Arbeit entstand im Rahmen einer Bachelorarbeit (Fachrichtung Betriebswirtschaft) für den Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Die Betreuung wurde von Prof. Dr. Wiltrud Terlau durchgeführt.

---

<sup>283</sup> Engagement Global gGmbH (Hrsg.) (2015), S. 31.

## Quellenverzeichnis

- agenda-transfer (Hrsg.):  
Vorteile überzeugen, Nachhaltige Beschaffung in der kommunalen Praxis, Bonn, 2007
- Barth, Regine/ Dross, Miriam/ Fischer, Almut:  
Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Berücksichtigung von Umweltkriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe, in: Barth, Regine/ Erdmenger, Christoph/ Günther, Edeltraud (Hrsg.), Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, Innovationspotenziale, Hemmnisse, Strategien, Heidelberg, 2005, S. 185-292
- Barth, Regine et al.:  
Die nachhaltige öffentliche Beschaffung in der politischen Diskussion, in: Barth, Regine/ Erdmenger, Christoph/ Günther, Edeltraud (Hrsg.), Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, Innovationspotenziale, Hemmnisse, Strategien, Heidelberg, 2005, S. 1-12
- Bartscher, Christoph:  
Möglichkeiten der Ökofairen Aus- und Fortbildung, Wiesbaden, Vortrag am 05.10.2011, online unter: [http://www.iclei-europe.org/fileadmin/templates/iclei-europe/scripts/iclei\\_events/iclei\\_event\\_db/\\_tools/put\\_file.php?uid=9f78a802](http://www.iclei-europe.org/fileadmin/templates/iclei-europe/scripts/iclei_events/iclei_event_db/_tools/put_file.php?uid=9f78a802) [Abrufdatum: 15.05.2016]
- Bartscher, Christoph:  
EXKURS > Fair beschaffen – kein Selbstläufer, in: Service- und Kompetenzzentrum, Kommunaler Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.), Klimaschutz und Beschaffung, Praktische Ansätze für Kommunen zur Förderung einer klimafreundlichen Beschaffung, Köln, 2014, S. 38-39
- Berg, Matthias/ Blankenberg, Bianka:  
Innovative öffentliche Beschaffung, Potenziale erkennen und handeln, in: Ökologisches Wirtschaften, Jg. 31, 2016, Nr. 1, S. 23-24
- Beschaffungsamt des BMI – KNB (Hrsg.):  
Nachhaltige Beschaffung, Die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung, Bonn, 2016a, online unter: [http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/allgemeines\\_node.html](http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/allgemeines_node.html) [Abrufdatum: 04.05.2016]
- Beschaffungsamt des BMI – KNB (Hrsg.):  
Nachhaltige Beschaffung, Nachhaltige Beschaffung: Was ist das?, Bonn, 2016b, online unter: [http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/allgemeines\\_node.html](http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/allgemeines_node.html) [Abrufdatum: 03.05.2016]
- Bogumil, Jörg/ Jann, Werner:  
Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2., völlig überarb. Aufl., Wiesbaden, 2009
- Brackmann, Roswitha:  
Nachhaltige Beschaffung in der Vergabepaxis, in: Vergaberecht: Zeitschrift für das gesamte Vergaberecht, o.J. (2014), Heft 2a, S. 310-318
- Broens, Michael/ Glock, Christoph/ Grosse, Eric:  
Status quo der öffentlichen Beschaffung und die Rolle von Best Practices, in: Broens, Michael/ Glock, Christoph/ Grosse, Eric (Hrsg.): Best Practices bei der Beschaffung ausgewählter Bedarfe, Von der Abfallentsorgung bis zum Winterdienst, Würzburg, 2015, S. 1-19

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau & Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.):  
Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), VOB 2016 – Änderungen gegenüber der VOB 2012, Berlin, 2016, online unter:  
<http://www.bmub.bund.de/themen/bauen/bauwesen/bauauftragsvergabe/vergabe-und-vertragsordnung-vob/#> [Abrufdatum: 01.06.2016]
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Hrsg.):  
Allianz für nachhaltige Beschaffung, Jahresbericht 2014, Berlin, 2014a
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Hrsg.):  
Impulse für mehr Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen, Leitfaden, Berlin, 2014b
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Hrsg.):  
Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts, Beschluss des Bundeskabinetts, Berlin, 7. Januar 2015, online unter: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkte-zur-reform-des-vergaberechts,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> [Abrufdatum: 27.05.2016]
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Hrsg.):  
Pressemitteilung 18.04.2016, Vergaben werden digital, Größte Reform des Vergaberechts tritt in Kraft, Berlin, 2016, online unter:  
<http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=763444.html> [Abrufdatum: 10.05.2016]
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.):  
Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie an den Chef des Bundeskanzleramtes zum Thema „Allianz für eine nachhaltige Beschaffung“, Bonn/Berlin, 2010, online unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/allianz-fuer-eine-nachhaltige-beschaffung-2010,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> [Abrufdatum: 28.05.2016]
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.):  
Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin, 2002
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.):  
Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, Fortschrittsbericht 2012, Berlin, 2012
- Bundesstadt Bonn (Hrsg.):  
Stadt Bonn gewinnt den Vergabepreis NRW, Bonn, 05.12.2013, online unter:  
[http://www.bonn.de/rat\\_verwaltung\\_buergerdienste/presseportal/pressemitteilungen/24120/index.html?lang=de](http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/presseportal/pressemitteilungen/24120/index.html?lang=de) [Abrufdatum: 15.06.2016]
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Hrsg.):  
Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (VergModG), vom 26. Mai 2015, Berlin, 2015, online unter: [http://www.dstgb-vis.de/dstgb\\_vis/Aktuelles/Vergabe%20vereinfachen/Stellungnahme%20der%20Bundesvereinigung%20der%20kommunalen%20Spitzenverb%C3%A4nde%20zum%20Entwurf%20eines%20Gesetzes%20zur%20Modernisierung%20des%20Vergaberechts%20%28VergModG%29](http://www.dstgb-vis.de/dstgb_vis/Aktuelles/Vergabe%20vereinfachen/Stellungnahme%20der%20Bundesvereinigung%20der%20kommunalen%20Spitzenverb%C3%A4nde%20zum%20Entwurf%20eines%20Gesetzes%20zur%20Modernisierung%20des%20Vergaberechts%20%28VergModG%29) [Abrufdatum: 04.06.2016]
- Burgi, Martin:  
Die Zukunft des Vergaberechts, in: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, Jg. 10, 2009, Nr. 10, S. 609-615
- Corsten, Hans:  
Beschaffung, in: Corsten, Hans/ Reiß, Michael (Hrsg.), Betriebswirtschaftslehre, Band 1, 4., vollst. überarb. u. wesentlich erw. Aufl., München, 2008, S. 348-441

- Der Oberbürgermeister der Bundesstadt Bonn/ Amt für Umweltschutz, Verbraucherschutz und Lokale Agenda/ Presseamt (Hrsg.):  
Nachhaltigkeitsbericht der Stadt Bonn 2012-2015, Bonn, Februar 2017
- Deutscher Bundestag, Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung (Hrsg.):  
Nachhaltiges Beschaffungswesen weiter voranbringen – Impulspapier des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung, vom 21. Januar 2015, Berlin
- Diederichsen, Lars/ Renner, Ingo:  
§ 7 Vergaberecht, in: Schmidt, Reiner/ Wollenschläger, Ferdinand (Hrsg.): Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., Berlin, 2016, S. 273-333
- Eine Welt Netz NRW e. V. (Hrsg.):  
Wertvoll einkaufen, Köln kann fair, Düsseldorf, 2016, online unter: <https://www.eine-welt-netz-nrw.de/seiten/index.php?id=3188> [Abrufdatum: 30.05.2016]
- Engagement global gGmbH (Hrsg.):  
Material – Schriftenreihe der Servicestelle, Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen, Rechtswissenschaftliches Gutachten. 2013., Heft Nr. 24, Bonn, 2013
- Engagement global gGmbH (Hrsg.):  
Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle, Handreichung zur Kommunalen Entwicklungspolitik, Ein Theorie- und Praxisleitfaden, Heft Nr. 28, Bonn, 2014
- Engagement global gGmbH (Hrsg.):  
Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle, Fair Handeln in Kommunen, Ein Praxisleitfaden, 124 Beispiele für global verantwortungsvolles und nachhaltiges Handeln in Kommunen, Heft Nr. 23, Bonn, 2015
- Eßig, Michael:  
Öffentliche Beschaffung: Bedeutung und Ansatzpunkte zur konzeptionellen Weiterentwicklung, in: Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.), Best Practice in Einkauf und Logistik, 2., völlig neue und erweiterte Auflage, Wiesbaden, 2008, S. 294-303
- Eßig, Michael/ Ha Vu Thi, Thu:  
(Corporate) Social Responsibility der öffentlichen Beschaffung – Konzeptionelle Überlegungen und empirische Erkenntnisse, in: Sandberg, Berit/ Lederer, Klaus (Hrsg.): Corporate Social Responsibility in kommunalen Unternehmen – Wirtschaftliche Betätigung zwischen öffentlichem Auftrag und gesellschaftlicher Verantwortung in kommunalen Unternehmen, 1. Aufl., Wiesbaden, 2011, S. 241-260
- Eßig, Michael/ Amann, Markus:  
Besondere Herausforderungen nachhaltiger öffentlicher Beschaffung, in: Fröhlich, Elisabeth (Hrsg.), CSR und Beschaffung, Theoretische wie praktische Implikationen eines nachhaltigen Beschaffungsprozessmodells, 1. Aufl., Berlin, 2015, S. 93-108
- Eßig, Michael et al.:  
Das Konzept der exzellenten öffentlichen Beschaffung, in: Michael Eßig/ Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.): Exzellente öffentliche Beschaffung, Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf, Wiesbaden, 2013, S. 9-39
- Europäische Kommission (Hrsg.):  
Sozialorientierte Beschaffung – Ein Leitfaden für die Berücksichtigung sozialer Belange im öffentlichen Beschaffungswesen, Luxemburg, 2010
- Europäische Kommission (Hrsg.):  
Europäische Kommission lanciert Konsultation zur Modernisierung des europäischen Markts für öffentliche Aufträge, Pressemitteilung vom 27.01.2011, IP/11/88, Brüssel, 2011a, online unter:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/88&format=PDF&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> [Abrufdatum: 10.05.2016]

Europäische Kommission (Hrsg.):

Umweltorientierte Beschaffung!, Ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen in Europa, Luxemburg, 2011b

Europäische Kommission (Hrsg.):

Eine neue EU-Strategie 2011-2014 für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), KOM(2011) 681 vom 25.10.2011, Brüssel, 2011c

Experteninterview mit Bartscher, Christoph (Leiter des Referates Vergabedienste der Stadt Bonn) am 24. Mai 2016 (16:30 bis 17:30 Uhr):

durchgeführt von Carolin Becher, Bonn, 24.05.2016

Finanzministerium NRW (Hrsg.):

Tariftreue- und Vergabegesetz NRW, Anwendungsbereich, 6. Bleibt die VOL/A in NRW im Unterschwellenbereich für Kommunen weiterhin nur empfohlen?, Düsseldorf, 2016, online unter: <https://www.vergabe.nrw.de/faq/tariftreue-und-vergabegesetz-nrw> [Abrufdatum: 03.06.2016]

Frenz, Walter:

Europarecht, 2. Aufl., Berlin, 2016

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB):

vom 27.07.1957, (BGBl. I vom 09.08.1957, S. 1081), i.d.F. vom 26. Juni 2013, (BGBl. I vom 29.06.2013, S. 1750)

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB):

vom 27.07.1957, (BGBl. I vom 09.08.1957, S. 1081), i.d.F. vom 17. Februar 2016, (BGBl. I vom 23.02.2016, S. 203)

Gölnitz, Hinnerk:

Europarechtliche Aspekte von CSR in der öffentlichen Wirtschaft, Beihilfe- und Vergaberecht, in: Sandberg, Berit/ Lederer, Klaus (Hrsg.): Corporate Social Responsibility in kommunalen Unternehmen, Wirtschaftliche Betätigung zwischen öffentlichem Auftrag und gesellschaftlicher Verantwortung in kommunalen Unternehmen, 1. Aufl., Wiesbaden, 2011, S. 221-240

GoodWeave International e.V. (Hrsg.):

FAQs zu GoodWeave, Was ist GoodWeave?, Köln, 2016, online unter: [http://www.goodweave.de/faq\\_goodweave/](http://www.goodweave.de/faq_goodweave/) [Abrufdatum: 24.05.2016]

Günther, Edeltraud/ Klauke, Ines:

Umweltfreundliche Beschaffung in sächsischen Kommunen, in: Barth, Regine/ Erdmenger, Christoph/ Günther, Edeltraud (Hrsg.), Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, Innovationspotenziale, Hemmnisse, Strategien, Heidelberg, 2005, S. 45-104

HEC/ EcoVadis (Hrsg.):

Sustainable Procurment: Time to measure value creation. Whitepaper based on the 2013 – HEC/EcoVadis Sustainable Procurement Parameter. 6th Edition, Paris, 2013

Heinrichs, Harald/ Sühlsen, Kathrin:

Öffentliche Beschaffung nachhaltig gestalten, Lüneburg, 2015

ICLEI – Local Governments for Sustainability (Hrsg.):

Das Procura+ Handbuch für Nachhaltigkeit und Kosteneffizienz in der öffentlichen Beschaffung, 2. Aufl., Freiburg, 2007

ICLEI – Local Governments for Sustainability (Hrsg.):

ICLEI Members, Germany, Freiburg, 2016, online unter: <http://www.iclei.org/iclei-members/iclei-members.html?page=5> [Abrufdatum: 01.06.2016]

Institut für Demoskopie Allensbach (Hrsg.):

Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1991 bis 2015 (in Milliarden Euro), zitiert nach [de.statista.com](http://de.statista.com), online unter:

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-seit-dem-jahr-1991/> [Abrufdatum: 11.05.2016]

Institut für den öffentlichen Sektor i. Z. m. KPMG AG (Hrsg.):

Kommunale Beschaffung im Umbruch, Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?, Studie, Berlin, 2013

International Labour Organisation (Hrsg.):

ILO Kernarbeitsnormen, Die Grundprinzipien der ILO, Berlin, 2016, online unter:

<http://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang--de/index.htm> [Abrufdatum: 04.06.2016]

Jungclaus, Martina:

Öffentliche Beschaffung: Status quo und Perspektiven, in: Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.), Best Practice in Einkauf und Logistik, 2., völlig neue und erweiterte Auflage, Wiesbaden, 2008, S. 287-294

Keck, Wolfgang:

Nachhaltige Beschaffung – Wie Sie mit Verhaltenskodizes und/ oder Risiko- und Selbstbewertungen Ihrer Lieferanten eine nachhaltige Beschaffungsstrategie umsetzen, 1. Aufl., Herne, 2015

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV):

Konsolidierte Fassung 2012, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 1-390

Kullack, Andrea Maria:

Vergaberecht, Europäisches, in: Bergmann, Jan (Hrsg.), Handlexikon der europäischen Union, 5., neu bearb. und erw. Aufl., Baden-Baden, 2015, S. 977-981

McKinsey&Company i. A. des BMU (Hrsg.):

Potenziale der öffentlichen Beschaffung für ökologische Industriepolitik und Klimaschutz, Berlin, 2008

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.):

Nachhaltige Beschaffung konkret, Arbeitshilfe für den umweltfreundlichen und sozialverträglichen Einkauf in Kommunen, Stuttgart, 2014

Newtrade nrw (Hrsg.):

Anlage 1, Begriffe und Definitionen, Düsseldorf, 2016a, online unter: [http://www.newtrade-nrw.de/assets/anlage-1\\_begriffe-und-definitionen.pdf](http://www.newtrade-nrw.de/assets/anlage-1_begriffe-und-definitionen.pdf) [Abrufdatum: 02.05.2016]

Newtrade nrw (Hrsg.):

Über newtrade nrw, Düsseldorf, 2016b, online unter: <http://www.newtrade-nrw.de/faq.html> [Abrufdatum: 10.05.2016]

Pensel, Thomas:

Nachhaltige Beschaffung und Vergabe bei der Stadt Mainz, in: Service- und Kompetenzzentrum, Kommunaler Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.), Klimaschutz und Beschaffung, Praktische Ansätze für Kommunen zur Förderung einer klimafreundlichen Beschaffung, Köln, 2014, S. 28-37

Poell, Sabine:

Umweltschutz im öffentlichen Vergabeverfahren, in: Service- und Kompetenzzentrum, Kom-

munaler Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.), Klimaschutz und Beschaffung, Praktische Ansätze für Kommunen zur Förderung einer klimafreundlichen Beschaffung, Köln, 2014, S. 14-19

Portz, Norbert:

Die neuen EU-Vergaberichtlinien und die NRW-Kommunen, in: Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Städte- und Gemeinderat, Die Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen, Jg. 68, Oktober 2014, Heft 10/2014, S. 24-26

Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.):

Glaubwürdig – wirtschaftlich – zukunftsfähig: Eine moderne Beschaffungspolitik muss nachhaltig sein, Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung, Texte Nr. 23, Berlin, 2008

Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge

(RL 2004/18/EG):

vom 31.03.2004, ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 114-240

Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (RL 2014/24/EU): vom 26.02.2014, ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65-242

Schmidpeter, René:

Vorwort: Nachhaltige Wertschöpfung beginnt bei der Beschaffung, in: Fröhlich, Elisabeth (Hrsg.), CSR und Beschaffung, Theoretische wie praktische Implikationen eines nachhaltigen Beschaffungsprozessmodells, 1. Aufl., Berlin, 2015, S. V-VI

Schmitz, Frank:

Aus dem Wald in die Welt – Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung, in: Michael Eßig/ Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.): Exzellente öffentliche Beschaffung, Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf, Wiesbaden, 2013, S. 81-87

Schönherr, Norma et al.:

Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung: Bewusstsein schärfen, Möglichkeiten kennen – Schulungsangebote zur Sensibilisierung und Stärkung der Fähigkeiten der öffentlichen Verwaltung, Abschlussbericht – Evaluierung & Bedarfsabschätzung, Freiburg, 2011

Schormüller, Anne-Kathrin:

Klimaschutz und Beschaffung, Potenziale und Handlungsansätze für Kommunen, in: Service- und Kompetenzzentrum, Kommunaler Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.), Klimaschutz und Beschaffung, Praktische Ansätze für Kommunen zur Förderung einer klimafreundlichen Beschaffung, Köln, 2014, S. 7-13

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.):

Neues Tariftreue- und Vergabegesetz führt Bestbieterprinzip und höhere Bagatellgrenze ein, Pressemitteilung vom 17. März 2016, online unter:

<https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/neues-tariftreue-und-vergabegesetz-fuehrt-bestbieterprinzip-und-hoehere> [Abrufdatum: 24.05.2016]

Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen (TVgG-NRW):

vom 10.01.2012, (GV. NRW., Ausgabe 2012 Nr. 2 vom 26.1.2012, S. 15-26)

Transfair e.V. (Hrsg.):

Kontrolle, FLOCERT überprüft kompetent vor Ort, Köln, 2016, online unter:

<https://www.fairtrade-deutschland.de/was-ist-fairtrade/kontrolle.html> [Abrufdatum: 22.05.2016]

Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.):

Energieeffiziente öffentliche Beschaffung, Dessau-Roßlau, 2014a

Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.):

Neue EU-Richtlinien für das Vergaberecht beschlossen, Regelungen mit Umweltbezug auch für die nationale Umsetzung wichtig, Dessau-Roßlau, 2014b

Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.):

Regelungen der Bundesländer auf dem Gebiet der umweltfreundlichen Beschaffung, UBA-Texte, 44/ 2014, Dessau-Roßlau, 2014c

United Nations (Hrsg.):

A/RES/70/1 – Generalversammlung, Siebzigste Tagung, Tagesordnungspunkte 15 und 16, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015, 70/1., Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, New York, 2015

United Nations Environment Programme (UNEP) (Hrsg.):

Sustainability of Supply chains and Sustainable public procurement, a pre study, Nairobi, 2014

United Nations Environment Programme (UNEP) (Hrsg.):

The Sustainable Public Procurement Programme of the 10-Year Framework of Programmes, Principles of Sustainable Public Procurement, Nairobi, 2015

Vergabedienstleistungsanweisung der Bundesstadt Bonn:

I-2, Bonn, 2013, online unter: [http://oeffentlichebeschaffung.kompass-nachhaltigkeit.de/fileadmin/user\\_upload/KK-Dokumente/Bonn\\_Dienstanweisung\\_2013\\_10\\_19.pdf](http://oeffentlichebeschaffung.kompass-nachhaltigkeit.de/fileadmin/user_upload/KK-Dokumente/Bonn_Dienstanweisung_2013_10_19.pdf) [Abrufdatum: 10.06.2016]

Vergabegrundsätze für Gemeinden (GV) nach § 25 Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO NRW) (Kommunale Vergabegrundsätze):

vom RdErl. d. Innenministeriums vom 22.3.2006 – 34-48.07.01/01-2178/05 22.3.2006, i.d.F. vom RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales - 34-48.07.01/01-169/12 vom 6.12.2012, (MBl. NRW. 2012 S. 725)

Vergabeordnung der Bundesstadt Bonn:

25-1, Bonn, 2011, online unter: [http://www.bonn.de/rat\\_verwaltung\\_buergerdienste/ausschreibungen/](http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/ausschreibungen/) [Abrufdatum: 02.05.2016]

Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Gemeindehaushaltsverordnung NRW – GemHVO NRW):

i.d.F. vom 16. November 2004, GV. NRW, Ausgabe 2004 Nr. 41 vom 24.11.2004, S. 644

Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV):

vom 22.02.1994, (BGBl. I vom 25.02.1994, S. 321), i.d.F. vom 9. Januar 2001, (BGBl. I. vom 18.01.2001, S. 110)

Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV):

vom 22.02.1994, (BGBl. I vom 25.02.1994, S. 321), i.d.F. vom 12. April 2016, (BGBl. I. vom 14.04.2016, S. 624)

Verordnung zur Regelung von Verfahrensanforderungen in den Bereichen umweltfreundliche und energieeffiziente Beschaffung, Berücksichtigung sozialer Kriterien und Frauenförderung sowie Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei der Anwendung des Tariftreue- und Vergabegesetzes Nordrhein-Westfalen (Verordnung Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen – RVO TVgG-NRW):

vom 14.05.2013, (GV. NRW., Ausgabe 2013 Nr. 16 vom 31.5.2013, S. 253-270)



- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV):  
Konsolidierte Fassung 2006, ABl. C 321E vom 29.12.2006, S. 37-186
- Wagner, Volkmar/ Steinkemper, Ursula:  
Zum Zusammenspiel von Kartellvergaberecht und Haushaltsvergaberecht\* Insbesondere: Die subsidiäre Anwendbarkeit des Haushalts-Vergaberechts auf Vergaben oberhalb der Schwellenwerte, in: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, Jg. 7, 2006, Nr. 9, S. 550-555
- WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (Hrsg.):  
Gute Gründe für nachhaltige Beschaffung, Argumentationshilfe für eine sozial und ökologisch verantwortliche Beschaffung in Berlin & anderswo, Berlin, 2015
- Wegweiser GmbH Berlin i. Z. m. Booz – Allen & Hamilton und dem Bundesverband für Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (Hrsg.):  
Chancen und Entwicklungen im Public Procurement. Eine Studie des Bundesverbandes für Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. in Zusammenarbeit mit Booz-Allen & Hamilton, Berlin, 2000
- Wehlau, Diana:  
Klimafreundliche Beschaffung, so kann es gehen!, in: Service- und Kompetenzzentrum, Kommunalen Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.), Klimaschutz und Beschaffung, Praktische Ansätze für Kommunen zur Förderung einer klimafreundlichen Beschaffung, Köln, 2014, S. 20-27
- Wilhaus, Andrea:  
CSR und Vergaberecht: Nachhaltige öffentliche Beschaffung als Treiber für CSR, in: Walden, Daniel/ Depping, André (Hrsg.): CSR und Recht, Juristische Aspekte nachhaltiger Unternehmensführung erkennen und verstehen, 1. Aufl., Berlin, 2015, S. 173-189